



BHINNEKA TUNGGAL IKA

**Makna, Urgensi, dan Aktualisasi
dalam Bangunan NKRI**



Dr. Slamet Riyanto, S.H., M.H.

BHINNEKA TUNGGAL IKA

Makna, Urgensi, dan Aktualisasi
dalam Bangunan NKRI



BHINNEKA TUNGGAL IKA

**Makna, Urgensi, dan Aktualisasi
dalam Bangunan NKRI**

Dr. Slamet Riyanto, S.H., M.H.



RAJAWALI PERS
Divisi Buku Perguruan Tinggi
PT RajaGrafindo Persada
DEPOK

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam terbitan (KDT)

Slamet Riyanto.

Bhinneka Tunggal Ika: Makna, Urgensi, dan Aktualisasi dalam Bangunan NKRI/
Slamet Riyanto. —Ed. 1, Cet. 1.—Depok: Rajawali Pers, 2023.

xiv, 358 hlm., 23 cm.

Bibliografi: hlm. 325.

ISBN 978-623-08-0176-1

Hak cipta 2023, pada penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun,
termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

2023. 4109RAJ

Dr. Slamet Riyanto, S.H., M.H.

BHINNEKA TUNGGAL IKA

Makna, Urgensi, dan Aktualisasi dalam Bangunan NKRI

Cetakan ke-1, Agustus 2023

Hak penerbitan pada PT RajaGrafindo Persada, Depok

Copy Editor : Dhea Aprilyani

Setter : Raziv Gandhi

Desain Cover : Tim Kreatif RGP

Dicetak di Rajawali Printing

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Anggota IKAPI

Kantor Pusat:

Jl. Raya Leuwinanggung, No.112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16456

Telepon : (021) 84311162

E-mail : rajapers@rajagrafindo.co.id <http://www.rajagrafindo.co.id>

Perwakilan:

Jakarta-16456 Jl. Raya Leuwinanggung No. 112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Depok, Telp. (021) 84311162.
Bandung-40243, Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi, Telp. 022-5206202. **Yogyakarta**-Perum. Pondok Soragan Indah Blok A1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan, Bantul, Telp. 0274-625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok A No. 09, Telp. 031-8700819. **Palembang**-30137, Jl. Macan Kumbang III No. 10/4459 RT 78 Kel. Demang Lebar Daun, Telp. 0711-445062. **Pekanbaru**-28294, Perum De' Diandra Land Blok C 1 No. 1, Jl. Kartama Marpojan Damai, Telp. 0761-65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Rasmi Gg. Eka Rossa No. 3A Blok A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. 061-7871546. **Makassar**-90221, Jl. Sultan Alauddin Komp. Bumi Permata Hijau Bumi 14 Blok A14 No. 3, Telp. 0411-861618. **Banjarmasin**-70114, Jl. Bali No. 31 Rt 05, Telp. 0511-3352060. **Bali**, Jl. Imam Bonjol Gg 100/V No. 2, Denpasar Telp. (0361) 8607995. **Bandar Lampung**-35115, Perum. Bilabong Jaya Block B8 No. 3 Susunan Baru, Langkapura, Hp. 081299047094.



PRAKATA

Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan keinginan yang bersungguh-sungguh, penulis dapat menyusun buku yang berjudul *Bhinneka Tunggal Ika: Makna, Urgensi, dan Aktualisasi dalam Bangunan NKRI*. Pemilihan judul ini didasari minat penulis pada bidang kajian Hukum Tata Negara, yang sudah dirasakan sejak pendidikan strata 1 Fakultas Hukum. Adanya semboyan Bhinneka Tunggal Ika yang tertulis dalam Lambang Negara Garuda Pancasila, dan diatur dalam konstitusi UUD NRI 1945 menimbulkan pertanyaan bagi penulis mengenai aktualisasinya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sebuah kenyataan bahwa NKRI merupakan negara yang memiliki kebhinekaan atau kemajemukan masyarakatnya. Indonesia adalah bangsa yang dibentuk dari keragaman sempurna karena terdiri dari perbedaan-perbedaan, yaitu perbedaan ras, warna kulit, budaya, bahasa, agama, dan berbagai aliran kepercayaan dari yang bersifat primitif sampai kepercayaan modern, serta perbedaan ideologi politik. Bhinneka Tunggal Ika yang berarti berbeda-beda tetapi tetap satu jua, merupakan semboyan yang tepat untuk bangsa Indonesia yang majemuk.

Semboyan negara Bhinneka Tunggal Ika bukanlah sekadar slogan yang terpampang dalam Lambang Negara. Ia memiliki makna yang mendasar dalam fungsinya sebagai pegangan hidup kehidupan bernegara. Oleh karena itu, Bhinneka Tunggal Ika harus diaktualisasikan dalam kehidupan bernegara, dijadikan sebagai pegangan hidup bagi

semua pihak, baik dalam masyarakat ataupun dalam pemerintahan, agar keberlangsungan hidup negara Indonesia dapat dipertahankan dan berhasil mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Sebagai negara kesatuan, NKRI terbagi ke dalam pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Agar setiap pemerintahan daerah dijalankan dalam bingkai bangunan NKRI, aktualisasi Bhinneka Tunggal Ika pada pemerintahan daerah menjadi suatu keharusan dan keniscayaan. Nilai dalam Bhinneka Tunggal Ika harus diaktualisasikan pada pemerintahan daerah untuk menjaga dan mempertahankan keutuhan NKRI.

Sebagai hasil karya manusia, buku ini tentu jauh dari dikatakan sempurna. Banyak kekurangan di sana sini yang layak untuk diberikan kritik dan masukan yang konstruktif. Penulis dalam menyelesaikan penelitian ini juga mendapatkan dukungan dan bantuan, baik materiil maupun imateriil, secara langsung maupun dalam doa, dari para pihak yang tidak bisa semuanya disebutkan dalam prakata ini. Namun demikian, dalam keterbatasan ini izinkan penulis menyampaikan rasa terima kasih tak terhingga dan penghormatannya kepada sejumlah pihak.

Pertama, ucapan terima kasih yang tulus dan penghormatan tinggi kepada Dr. Febrian, S.H., M.S., dan kepada yang terhormat serta amat terpelajar Dr. Zen Zanibar M.Z., S.H., M.H., selaku Co-Promotor. *Kedua*, kepada yang terhormat Rektor Universitas Sriwijaya, Prof. Dr. Ir. H. Anis Saggaff, M.Sc.E., dan jajarannya; Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Dr. Febrian, S.H., M.S., dan jajaran pimpinan fakultas; serta Koordinator Program Studi Doktor Ilmu Hukum FH Unsri Dr. H. K.N. Sofyan Hasan, S.H., M.H., yang telah memfasilitasi dan mendukung kepada penulis mulai dari awal proses studi, perkuliahan, sampai selesainya penulisan buku ini.

Ucapan terima kasih sebesar-besarnya kepada yang terhormat dan amat terpelajar para dosen Program Studi Doktor Ilmu Hukum FH Unsri yang dengan keluasan ilmu dan kebijaksanaannya telah memberikan bekal intelektual yang sangat berharga dan bermanfaat. Oleh karena itu, penulis sangat berutang budi kepada: Prof. Amzulian Rifai, S.H., LL.M., Ph.D., Dr. Febrian, S.H., M.S., Prof. Dr. H. Joni Emirzon, S.H., M.Hum., Dr. Zen Zanibar M.Z., S.H., M.H., (Alm.) Dr. Happy Warsito, S.H., M.Sc., (Alm.) Prof. Dr. Abdullah Gofar, S.H., M.Hum., Dr. Firman Muntaqo, S.H., M.Hum., Prof. Achmad Romsan, S.H., M.H., LL.M., Dr.

KN. Sofyan Hasan, S.H., M.H., Dr. Ridwan, S.H., M.Hum., dan Dr. M. Syaifuddin, S.H., M.Hum.

Disampaikan juga ucapan terima kasih yang tulus disampaikan kepada Dr. Suci Flambonita, S.H., M.H., karena telah memberikan saran yang bernas dan kritik konstruktif, yang menambah kedalaman analisis dalam substansi buku ini. Secara khusus penulis sampaikan penghormatan dan terima kasih yang setulusnya kepada yang terhormat dan amat terpelajar Prof. Dr. I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, S.H., M.M., yang di tengah kesibukan beliau mengemban jabatan sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Negeri Sebelas Maret Surakarta, telah berkenan memberikan apresiasi dan saran yang sangat berarti bagi penyelesaian penulisan buku ini.

Keberhasilan penulis menyelesaikan buku ini juga tak lepas dari bantuan dan dukungan rekan-rekan seangkatan mahasiswa Program Studi Doktor Ilmu Hukum FH Unsri Angkatan Tahun 2016 yang secara hangat memberikan ruang pertemanan dan diskusi dengan perasaan setara dan senasib, dengan keikhlasan memberikan dukungan moril, kritik dan saran, serta doa dan memompa semangat untuk menyelesaikan buku ini, untuk itu terima kasih yang tulus teruntuk: Dr. Salmudin, S.H., M.H., (Universitas Serasan Muara Enim); Dr. Cholidah, S.H., M.H., (UIN Raden Patah Palembang); Dr. Rika Destiny Sinaga, S.H., M.H., (Unitas Palembang); Helmi Ibrahim, S.H., M.H., (UMP Palembang); Kurnisar, S.H., M.H., (Unsri); Indrajaya, S.H., M.H., (UMP Palembang); AKP. M. Ihsan, S.H., M.H., (Kapolsek Ilir Barat II Palembang); Muhammad Ridwan, S.H., M.H., (DPRD Kota Palembang); Tommy, S.H., M.H., (Kanwil Kemenkumham Sumsel); Rinaldy Amrullah, S.H., M.H., (Unila); dan M. Jeffri Arlinandes C., S.H., M.H., (UT Bengkulu).

Ucapan terima kasih juga perlu penulis sampaikan kepada keluarga besar Universitas Muhammadiyah Kotabumi (Umko) sebagai tempat penulis bertugas dan mengabdikan. Oleh karena itu, ucapan terima kasih setulusnya kepada jajaran pimpinan universitas, yaitu: Dr. Sumarno, S.Pd., M.Pd., selaku Rektor; Dr. Didiek R. Mawardi, S.H., M.H., selaku Wakil Rektor I; Dr. Irawan Suprpto, S.Pd., M.Pd., selaku Wakil Rektor II; dan Irhamudin, S.H., M.H., selaku Wakil Rektor III. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada: Suwardi, S.H., M.H., dalam kapasitas sebagai Dekan FHIS Umko dan Dr. Slamet Haryadi, S.H., M.Hum.,

Kaprodi Magister Hukum FHIS Umko. Terima kasih juga disampaikan kepada rekan-rekan sejawat dosen FHIS Umko, yaitu: Syafruddin, S.H., M.H., M. Idran, S.H., M.H., Salis M. Abduh, S.H., M.H., Kamilatun, S.H., M.H., dan rekan dosen lainnya yang tidak bisa saya sebutkan satu per satu karena keterbatasan ruang, atas dukungan keilmuan dan diskusi yang memotivasi penulis. Secara khusus, ucapan terima kasih setulusnya disampaikan teruntuk Adi Wibowo, S.T., M.T., dan Sukijo, S.Pd., sahabat serta rekan kerja yang memberikan dukungan penuh, siap sedia setiap saat dimintai pertolongan dan bantuan, yang memudahkan penulis dalam menyelesaikan studi.

Pada kesempatan dan ruang ini, penulis merasa perlu dan harus menyampaikan terima kasih dan penghargaan kepada keluarga besar yang telah memberikan dukungan penuh kepada penulis dalam menyelesaikan studi ini. Pertama kepada kedua orang tua kandung, Bapak Sukardjo dan Mamak Turmini yang telah memberikan segalanya, tak terhitung dan tak terbalas sebagai bekal penulis menyelesaikan studi S-3. Doa tulus dipanjatkan teruntuk almarhum Bapak Suripto bin Amat Sirat, serta terima kasih tak terhingga kepada Ibu Nany Sudarni yang sangat berjasa memudahkan jalan bagi penulis untuk mengikuti jenjang pendidikan tinggi. Terima kasih juga kepada orang tua mertua Bapak M. Soleh dan Ibu Marsiah yang telah penuh pengertian memberikan dukungan serta doa kepada penulis.

Teristimewa kepada istri tercinta dan tersayang Erly Ferdianti, S.E., tak ada kata-kata yang cukup untuk menyampaikan terima kasih atas segalanya dan permohonan maaf atas semua waktu yang tersita untuk menyelesaikan studi yang mengurangi waktu bagi keluarga. Teruntuk Amira Azka Riyanto dan Abdilah Afkar Riyanto, kedua anak terkasih disampaikan terima kasih dan permohonan maaf atas berkurangnya waktu dan perhatian dari seorang bapak demi penyelesaian studi, dan dipanjatkan doa kepada Allah Swt. semoga pengorbanan kedua anak tercinta mendapatkan ganjaran kesalehan dan kecerdasan yang berkah serta bermanfaat bagi keluarga, negara, dan agama.

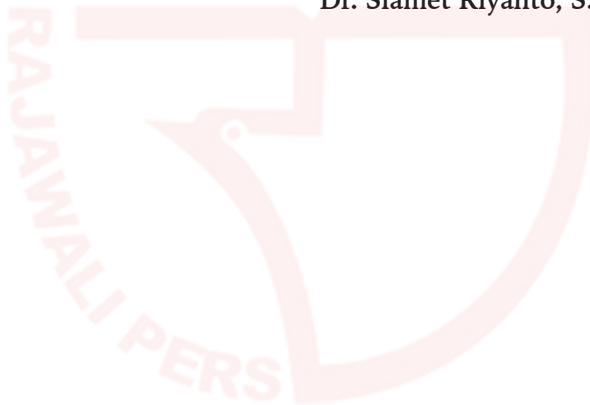
Jasa-jasa tak terhingga yang telah diberikan oleh semua pihak kepada penulis, tak mampu penulis untuk membalas semuanya selain ucapan terima kasih tak terhingga dan penghormatan setinggi-tingginya. Hanya doa kepada Allah Yang Maha Kuasa agar memberikan balasan sebaik-baiknya kepada semua pihak yang telah banyak berjasa kepada

penulis. Semua amal kebaikan itu akan menjadi hutang budi dan kenangan yang tak terlupakan sampai akhir hayat.

Akhir kata, penulis menyampaikan permohonan maaf yang sebesar-besarnya kepada semua pihak atas kesalahan dan kekhilafan, baik yang disengaja ataupun tanpa sengaja, yang penulis lakukan selama proses penelitian sampai selesai. Demikian yang saya sampaikan, dan semoga buku ini dapat bermanfaat untuk warga negara Indonesia yang menggeluti ilmu pengetahuan dan yang mencintai bangsanya. Terima kasih.

Palembang, 1 Juni 2023

Dr. Slamet Riyanto, S.H., M.H.







DAFTAR ISI

PRAKATA	v
DAFTAR ISI	xi
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Kerangka Teoretis dan Konseptual	14
1. Kerangka Teoretis	14
2. Kerangka Konseptual	27
BAB 2 NILAI-NILAI KEMAJEMUKAN BANGSA DALAM DINAMIKA KETATANEGARAAN INDONESIA	31
A. Pengertian dan Jenis Nilai	31
B. Kemajemukan Bangsa Indonesia	34
C. Kolonialisme dan Kemajemukan Bangsa Indonesia	46
1. Kolonialisme dan Penyebaran Agama	46
2. Pemerintahan Kolonial dan Kebijakan Diskriminasi Rasial	63
3. Nasionalisme dan Ideologi-ideologi Pra-Kemerdekaan	70
D. Dinamika Ketatanegaraan Indonesia	79

1.	Keberagaman Ideologi Politik dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia	79
2.	Penormaan Negara Kesatuan Republik Indonesia	89
3.	NKRI Merupakan Bangunan Negara Hukum	101
4.	Sistem Pemerintahan dan Susunan Pemerintahan NKRI	105
E.	Dinamika dan Keberagaman Masyarakat Indonesia	118
1.	Keberagaman Masyarakat Indonesia	118
2.	Perbedaan Struktur dan Kekayaan Daerah di Wilayah Indonesia	132

BAB 3	MAKNA FILOSOFIS DAN FUNGSI SEMBOYAN BHINNEKA TUNGGAL IKA DALAM BANGUNAN NKRI	139
A.	Arti Semboyan bagi Sebuah Negara	139
1.	Arti, Fungsi, dan Kedudukan Semboyan	139
2.	Semboyan dari Beberapa Negara di Dunia	141
B.	Terbentuknya Semboyan Negara Bhinneka Tunggal Ika	144
1.	Rumusan Semboyan Bhinneka Tunggal Ika	144
2.	Penormaan dalam Lambang Negara	146
C.	Fungsi Semboyan Bhinneka Tunggal Ika bagi NKRI	152
1.	Pegangan Hidup Bangsa Indonesia	152
2.	Dasar dalam Memilih Bentuk Negara	155
D.	Pengaruh Semboyan Bhinneka Tunggal Ika terhadap Kehidupan Bernegara	160
1.	Kehidupan Politik	161
2.	Kehidupan Beragama	171
3.	Kehidupan Sosial	180
E.	Makna Filosofis Semboyan Bhinneka Tunggal Ika	199
1.	Makna Ontologis	201
2.	Makna Epistemologis	203
3.	Makna Aksiologis	204

BAB 4	URGENSI NILAI YANG TERKANDUNG DALAM SEMBOYAN BHINNEKA TUNGGAL IKA	207
A.	Urgensi Nilai-nilai Filosofis Bangsa	207
B.	Nilai yang Terkandung dalam Semboyan Bhinneka Tunggal Ika	212
1.	Nilai Persatuan-Kesatuan	212
2.	Urgensinya bagi Keutuhan NKRI	215
C.	Nilai Persatuan-Kesatuan Memperkuat Ingatan Kolektif Bangsa	218
1.	Ingatan Kolektif terhadap Sejarah Bhinneka Tunggal Ika	218
2.	Arti Penting Sejarah untuk Memperkuat Persatuan Bangsa	223
3.	Penguatan Ingatan Kolektif Bangsa untuk Mempertahankan Bangunan NKRI	226
D.	Nilai Persatuan-Kesatuan Menjaga dan Mempertahankan Pancasila	228
1.	Pancasila sebagai Meja Statis dan <i>Leitstar</i> Dinamis	228
2.	Kekuatan Pancasila sebagai Ideologi Pemersatu	231
3.	Mengamalkan Pancasila dalam Kehidupan Bernegara	234
4.	Bhinneka Tunggal Ika sebagai Perikat Nilai-nilai Pancasila	237
E.	Nilai Persatuan-Kesatuan Menjamin Kedaulatan Rakyat	239
1.	Konsep Negara yang Berkedaulatan Rakyat	239
2.	Dinamika Demokrasi di Indonesia	241
3.	Musyawarah dan Pemilihan Umum sebagai Mekanisme Demokrasi	246
4.	Permasalahan dalam Demokrasi yang Mengancam Keutuhan NKRI	250
5.	Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat Berbasis Nilai Persatuan-Kesatuan	252

BAB 5	AKTUALISASI SEMBOYAN BHINNEKA	
	TUNGGAL IKA	255
A.	Dasar Pertimbangan Yuridis	255
1.	Pluralisme Hukum	255
2.	Norma dalam Konstitusi	263
3.	Dasar Operasional Aktualisasi pada Pemerintahan Daerah	274
B.	Aktualisasi Nilai Persatuan-Kesatuan pada Pemerintahan Daerah	283
1.	Melalui Pelaksanaan Urusan Pemerintahan	284
2.	Melalui Pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Kerukunan dan Kesenjangan	307
3.	Melalui Partisipasi Masyarakat secara Kolaboratif Gotong Royong	315
BAB 6	PENUTUP	321
	DAFTAR PUSTAKA	325
	INDEKS	351
	BIODATA PENULIS	357



PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.¹ Demikian Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945)² Pasal 1 ayat (1) merumuskan mengenai bentuk negara dan bentuk pemerintahan. Pemilihan bentuk negara dan bentuk pemerintahan tersebut telah melalui pemikiran mendalam dengan perdebatan-perdebatan yang konstruktif pada sidang-sidang Badan dan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK), sebuah badan yang bertugas menyusun undang-undang dasar bagi sebuah negara yang akan dibentuk, yaitu Negara Indonesia.

Masyarakat Indonesia merupakan masyarakat yang memiliki sistem kekerabatan yang majemuk, terdiri dari kelompok masyarakat yang

¹Menurut Jimly Asshiddiqie dalam makalah berjudul “Struktur Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945” pada Seminar Pembangunan Hukum VIII yang diselenggarakan oleh BPHN Departemen Kehakiman dan HAM RI di Denpasar, 14–18 Juli 2003, mengemukakan bahwa negara kesatuan adalah konsepsi tentang bentuk negara, dan republik adalah konsepsi mengenai bentuk pemerintahan. Lihat Ni’matul Huda, 2014. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*. Bandung: Nusa Media, hlm. 12.

²Penggunaan singkatan UUD NRI 1945 pada Undang-Undang Dasar setelah adanya amendemen. Sebelum amendemen, digunakan singkatan UUD 1945. Dalam penelitian ini digunakan singkatan UUD NRI 1945.

memiliki sistem kekerabatan dalam tiga sistem kekerabatan, yakni sistem kekerabatan matrilineal, sistem kekerabatan patrilineal, dan sistem kekerabatan parental.³ Sistem kekerabatan masyarakat yang pluralis tersebut seharusnya memengaruhi sistem hukum yang diterapkan sehingga berimplikasi terhadap peraturan perundang-undangan yang dibuat di mana perlu memperhatikan apa yang berlaku dalam masyarakat.

Perspektif sejarah perkembangan manusia di Indonesia, menurut Oppenheimer,⁴ sejak zaman batu hingga kebudayaan perunggu, masyarakat prasejarah Nusantara telah mengembangkan pelbagai corak kebudayaan yang lebih banyak dari kawasan Asia mana pun. Berdasarkan ekosistemnya, menurut Hildred Geertz (1963), sebagaimana dikutip oleh Yudi Latif,⁵ corak kebudayaan Nusantara dibagi ke dalam tiga kategori, yaitu kebudayaan petani beririgasi, kebudayaan pantai yang diwarnai kebudayaan Islam, serta kebudayaan masyarakat peladang dan pemburu. Kebudayaan pertanian beririgasi berkembang di wilayah yang meliputi Jawa dan Bali. Kebudayaan pantai ditandai dengan kegiatan perdagangan yang dipengaruhi secara kuat oleh Islam. Kebudayaan ini tersebar di sepanjang pantai, seperti pantai Sumatra dan Kalimantan yang didukung oleh orang-orang Melayu dan pantai Sulawesi Selatan, yaitu oleh orang-orang Bugis-Makasar. Kebudayaan masyarakat peladang dan pemburu berkembang dengan sistem mata pencaharian perladangan, yang dilakukan oleh orang Toraja di Sulawesi Selatan, orang Dayak di pedalaman Kalimantan, orang Halmahera, suku pedalaman Pulau Seram, suku-suku bangsa di kepulauan Sunda Kecil, orang Gayo di Aceh, orang Rejang di Bengkulu, dan orang Pasemah di Sumatra Selatan.⁶

³Sistem kekerabatan patrilineal adalah masyarakat yang menghitung hubungan kekerabatan melalui garis bapak. Sistem kekerabatan matrilineal adalah masyarakat yang menarik garis keturunan melalui jalur ibu. Sementara itu, sistem kekerabatan parental adalah gabungan dari patrilineal dan matrilineal. Lihat dalam Andi Nuzul, 2016, *Membangun Tata Hukum Nasional Perspektif Masyarakat Pluralis*, Yogyakarta: Trussmedia Grafika, hlm. 6–8.

⁴Oppenheimer, S. *Eden in the East: Benua yang Tenggelam di Asia Tenggara*. Jakarta: Ufuk, hlm. xxvii.

⁵Yudi Latif. 2015. *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. Cetakan Kelima. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 265.

⁶Uraian lebih rinci dapat dibaca dalam Kata Pengantar oleh Prof. Dr. S. Budhisantoso dalam buku Zulyani Hidayah, 1997, *Ensiklopedi Suku Bangsa di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.

Kebudayaan dan sistem pemerintahan kerajaan-kerajaan tua di Nusantara terpengaruh oleh percampuran antara unsur-unsur kebudayaan pribumi dengan unsur-unsur kebudayaan Cina. Baru pada sekitar abad ketiga dan keempat Masehi, seiring dengan persebaran agama Hindu dan Buddha ke kepulauan Nusantara, masuk pengaruh unsur-unsur kebudayaan yang berasal dari India.⁷ Masuknya Islam ke wilayah Nusantara bersamaan dengan partisipasi pedagang-pedagang Muslim dalam pelayaran samudra. Semula Islam diperkenalkan oleh para pedagang dari Arab, yang selanjutnya melibatkan para pedagang dari India (terutama dari Gujarat), Persia, dan Cina.⁸ Sementara itu, masuknya kekuatan bangsa-bangsa Eropa ke Nusantara melalui orang-orang Portugis membawa pengaruh Katolik di bagian timur kepulauan Nusantara, antara lain melalui pendirian sekolah-sekolah misionaris, seperti seminari Katolik di Ternate pada tahun 1537. Disusul kemudian misi Protestan bagi masyarakat non-Eropa yang pada mulanya beroperasi di wilayah-wilayah yang belum dipengaruhi Islam secara kuat, seperti Maluku, Minahasa, dan Timor.

Menurut pandangan Dennis Lombard, keragaman dan perubahan sebagai dampak kehadiran aneka budaya dan peradaban besar dalam jangka waktu panjang, baik yang hadir serentak maupun beruntun, yang kuat maupun yang lemah, Nusantara masih mampu mempertahankan keasliannya yang mendalam. Hal tersebut terlihat dalam kenyataan bahwa nyaris semua bahasa yang kini digunakan di kawasan Nusantara tergolong ke dalam satu kerabat bahasa Austronesia, yang dikenal sebagai bahasa Melayu-Polinesia. Struktur-struktur bahasa lokal tidak berubah, meskipun banyak kata-kata baru pinjaman dari bahasa-bahasa asing, seperti Sansekerta, Tamil, Arab, Persia, Hokkian, Portugis, Belanda, dan Inggris.⁹

Sejak zaman Majapahit, telah muncul semacam doktrin “Agama Sipil” yang mendorong perdamaian antarpemeluk agama, yaitu Buddha, Syiwa, kemudian Islam. Doktrin agama sipil dalam negara Nusantara

⁷Koentjaraningrat, 1971. *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*, Jakarta: Djambatan, hlm. 20.

⁸Yudi Latif. *Op. Cit.*, hlm. 260.

⁹Bahasa Melayu yang akhirnya menjadi bahasa resmi Republik Indonesia dengan nama baru “Bahasa Indonesia”, semula ditulis dalam aksara Arab, kemudian Latin. Lihat Denys Lombard. 1996. *Nusa Jawa: Silang Budaya Vol. 1*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 2.

ini diformulasikan oleh Mpu Tantular dalam Kitab Sutasoma. Formula tersebut disimpulkan dalam salah satu puisinya (pupuh), yaitu: “*Rwaneka dhatu winuwus Buddha Wisma. Bhinneki rakwa ring apan kena parwanosen. Mangka ng Jinatwa kalawan Siwatatwa tunggal. Bhinneka tunggal ika tan hana dharma mangrwa*”.¹⁰ Kutipan tersebut berasal dari pupuh 139 bait 5 yang apabila diterjemahkan adalah Konon Buddha dan Siwa merupakan dua zat yang berbeda. Mereka memang berbeda, tetapi bagaimana bisa dikenali? Sebab kebenaran Jina (Buddha) dan Siwa adalah tunggal. Terpecah belahlah itu, tetapi satu jugalah itu. Tidak ada kerancuan dalam kebenaran.¹¹

Keberadaan pemeluk agama di Indonesia dengan agama yang berbeda-beda mulai dari Hindu, Buddha, Islam, Kristen, Katolik, dan Khonghucu, adalah bentuk kemajemukan. Kemajemukan atau pluralisme agama adalah suatu kebutuhan yang kita inginkan untuk saling mengerti agama orang lain, keterbukaan, toleransi, dan saling kerja sama. Tujuannya adalah agar bisa dilakukan kerja sama walaupun adanya perbedaan.¹² Konflik antaragama lebih banyak disebabkan oleh perbedaan doktrin dan sikap mental, perbedaan suku, dan ras pemuka agama, perbedaan kebudayaan, persoalan mayoritas, dan minoritas golongan agama. Jadi, sesungguhnya sikap antipluralisme lebih banyak disebabkan oleh faktor-faktor di luar ajaran agama.¹³

Sejak tahun 1900-an, bangsa Indonesia memasuki periode perjuangan politik. Ideologi politik telah mulai dirumuskan oleh Perhimpunan Indonesia (di Belanda) sejak tahun 1924. Menurut Ingleson dalam bukunya berjudul *Road to Exile: The Indonesian Nationalist Movement 1927–1934*, menyatakan bahwa sejak tahun 1924 Perhimpunan Indonesia mulai merumuskan konsepsi ideologi politiknya bahwa tujuan kemerdekaan politik haruslah didasarkan pada empat prinsip, yaitu

¹⁰Mpu Tantular. 2009. *Kakawin Sutasoma*. Depok: Komunitas Bambu, hlm. 505.

¹¹Terjemahan ini, dengan adaptasi kecil, berdasarkan pada edisi teks kritis oleh Soewito Santoso, 1975, *Sutasoma, a Study in Old Javanese Wijrayana*. New Delhi: International Academy of Culture, hlm. 578.

¹²Noor Rachmat. 2012. Sosio-Teologis: Memahami Dualitas Perspektif Pluralisme Agama di Indonesia. Dalam *Harmoni, Jurnal Multikultural & Multireligius* Vol. 11, No. 2, hlm. 43–52.

¹³Komaruddin Hidayat dan Ahmad Gaus, (Ed.) 1998. *Passing Over Melintasi Batas Agama*. Jakarta: PT Gramedia, hlm. 8.

persatuan nasional, solidaritas, non-kooperasi, dan kemandirian.¹⁴ Kesadaran nasional dan pembentukan kesatuan bangsa merupakan reaksi terhadap keberadaan negara asing yang menjajah (kolonial). Perjuangan politik rakyat terjajah pada mulanya diorientasikan untuk membentuk negara dalam negara dengan menghilangkan kata “Belanda” dari istilah “Hindia Belanda”.¹⁵ Kehendak untuk mengganti negara kolonial dengan mengganti menjadi negara merdeka itulah yang mendorong timbulnya kesadaran nasional Indonesia.

Nasionalisme yang tumbuh dalam bangsa Indonesia sebagai bangsa yang terdiri dari banyak suku bangsa, mirip dengan apa yang terjadi dalam banyak negara Barat yang multibangsa. Misalnya, Amerika Serikat (AS) sewaktu orang-orang Indian, Puerto Rico, keturunan Meksiko (Chicanos) yang tinggal di wilayah sebelah barat daya saat menjadi bagian warga negara karena AS menganeksasi Texas, New Mexico, dan California setelah perang Meksiko tahun 1846–1848; juga penduduk asli Hawaii, orang Chomorros dari Guam dan berbagai penduduk kepulauan Pasifik lainnya. Kelompok-kelompok tersebut semuanya bergabung dengan AS meskipun secara tidak sukarela karena melalui penaklukan atau penjajahan.¹⁶

Menurut John Rawls,¹⁷ sumber persatuan kebangsaan multikultural adalah apa yang disebutnya sebagai “konsepsi keadilan bersama” (*a share conception of justice*). Menurutya: “*Although a well-ordered society is divided and pluralistic ... public agreement on questions of political and social justice supports ties of civic friendship and secures the bonds of association*”. Oleh karena itu, untuk mempersatukan masyarakat yang pluralis

¹⁴Ingleson, J. 1979. *Road to Exile; The Indonesian Nasionalist Movement, 1927–1934*. (Southeast Asia Publications Series, No. 12). Singapura: Heinemann Educational Books (Asia), hlm. 5.

¹⁵Mohammad Hatta. 1982. *Memoir Mohammad Hatta*. Jakarta: Tintamas, hlm. 197.

¹⁶Will Kymlicka. 2011. *Kewargaan Multikultural, Teori Liberal mengenai Hak-hak Minoritas*. Terjemahan oleh: Edlina Hafmini Eddin. Cetakan kedua. Jakarta: LP3ES, hlm. 15.

¹⁷Dalam sebuah bukunya, Rawls membahas tentang “konsepsi keadilan bersama” dari kutipan bukunya yang terjemahannya: “Meskipun suatu masyarakat yang tertata baik tercerai berai dan pluralistis ... kesepakatan publik atas persoalan politik dan keadilan sosial mendukung kesetiakawanan sipil dan menyelamatkan ikatan asosiasi”. Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, hlm. 540.

diperlukan sesuatu untuk menjadi pengikatnya. Sebagai sebuah bangsa multikultural, Indonesia memerlukan suatu pengikat untuk mempersatukan masyarakat.

Sebuah konsepsi yang memandang bangsa sebagai komunitas politik dari kehendak bersama (*political community of will*) yang dibangun atas keputusan rasional yang dibuat oleh warga negara yang sederajat dalam dasar kesamaan kehendak dan tumpah darah, oleh Hutchinson¹⁸ disebut sebagai konsepsi nasionalisme sipil-politik (*civic-political nationalism*). Berdasarkan itu, maka dasar adanya bangsa Indonesia adalah cita-cita politik untuk menghadirkan negara yang dapat mempertemukan nilai, kepentingan, dan cita-cita bersama. Kehendak untuk hidup bersama inilah yang menjadi penggerak perjuangan para pendiri bangsa untuk mewujudkan sebuah negara yang merdeka.

Sukarno dalam pembahasan tentang dasar negara di rapat BPUPK, menyampaikan pidato yang di dalamnya menyebut ide tentang Pancasila. Dinyatakan bahwa Pancasila adalah suatu *Weltanschauung* satu dasar falsafah, Pancasila sebagai satu alat pemersatu, yang ia yakini semakin-yakinnya bahwa bangsa Indonesia dari Sabang sampai Merauke dapat bersatu padu di atas dasar Pancasila itu.¹⁹ Fred W. Riggs menyebut Pancasila sebagai konsep Prismatik, yaitu konsep yang mengambil segi-segi, yakni dari dua konsep yang bertentangan yang kemudian disatukan sebagai konsep tersendiri sehingga dapat selalu diaktualkan dengan kenyataan masyarakat Indonesia dan setiap perkembangannya. Negara Pancasila bukan negara agama karena negara agama hanya mendasarkan diri pada satu agama tertentu, tetapi negara Pancasila juga bukan negara sekuler karena negara sekuler sama sekali tidak mau terlibat dalam urusan agama.²⁰ Negara Pancasila adalah sebuah *religious nation state*, yakni sebuah negara kebangsaan yang religius, yang melindungi dan memfasilitasi berkembangnya semua agama yang dianut oleh rakyatnya tanpa membedakan besarnya jumlah penganut masing-masing. Menganut agama bagi setiap orang merupakan salah satu hak

¹⁸Hutchinson, J. 2005. *Nations as Zones of Conflict*. London: Sage Publications, hlm. 45–46.

¹⁹Dedi Mulyadi, 2014. *Internalisasi Nilai-nilai Ideologi Pancasila dalam Dinamika Demokrasi dan Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama, hlm. 1.

²⁰*Ibid.*, hlm. 9.

asasi, oleh karena itu pula negara wajib membina perkembangan agama secara baik dan penuh toleransi sehingga hak asasi setiap orang untuk itu dapat terlindungi.²¹

Berdasar pada perkembangan masyarakatnya, maka bangsa Indonesia memiliki kemajemukan yang dapat dikategorikan dalam tiga hal, yaitu: (1) kemajemukan dalam sosial budaya, yang meliputi: ras, etnis, suku dan bahasa; (2) kemajemukan umat beragama; dan (3) kemajemukan ideologi politik. Sebuah bangsa multikultur yang memiliki banyak perbedaan di dalam masyarakatnya, untuk membentuk satu negara yang merdeka maka memerlukan adanya persatuan. Hal itu telah disadari oleh para pejuang dan pendiri negara Indonesia, sebagaimana yang disampaikan oleh Sukarno bahwa hanya persatuan yang akan membawa bangsa Indonesia menuju kepada kemerdekaan.²² Perkembangan kenegaraan Indonesia selanjutnya, mengenal adanya semboyan untuk mengobarkan semangat persatuan dari kemajemukan bangsa Indonesia dengan semboyan yang terkenal, yaitu “Bhinneka Tunggal Ika”.²³

Semboyan Bhinneka Tunggal Ika pertama kali diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 1951 tentang Lambang Negara; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1951 Nomor 111; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 176; diundangkan tanggal 28 November tahun 1951, (selanjutnya, ditulis PP No. 66 Tahun 1951). Dalam UUD NRI 1945, pada Pasal 36A yang mengatur tentang Lambang Negara disebutkan bahwa Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Masuknya ketentuan mengenai Lambang Negara, merupakan ikhtiar untuk memperkuat kedudukan dan makna atribut kenegaraan di tengah kehidupan global dan hubungan

²¹Nurhasan Ismail. 2006. *Perkembangan Hukum Pertanahan Indonesia, Suatu Pendekatan Ekonomi Politik*. Disertasi. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, hlm. 42–44.

²²Sukarno. 1964. *Dibawah Bendera Revolusi*. Jilid 1. Jakarta: Panitia Penerbit Dibawah Bendera Revolusi, hlm. 27.

²³Penulisan kata “Bhinneka” dalam penelitian ini mengacu pada UUD NRI 1945 dan yang tertulis dalam lambang negara Garuda Pancasila, yang menggunakan huruf “n” dengan 2 (dua) huruf. Sementara itu, dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, digunakan kata “Bhineka” dengan 1 (satu) huruf “n”. Penulisan katanya dicetak dengan huruf tegak. Lihat Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa. 2008. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa, hlm. 193.

internasional yang terus berubah. Atribut kenegaraan itu menjadi simbol pemersatu seluruh bangsa Indonesia di tengah perubahan dunia yang tidak jarang berpotensi mengancam keutuhan dan kebersamaan sebuah negara dan bangsa, termasuk Indonesia.²⁴ Pengaturan lebih lanjut tentang Lambang Negara ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 109; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5035; diundangkan tanggal 9 Juli 2009 (selanjutnya, ditulis UU No. 24 Tahun 2009).

Semboyan Bhinneka Tunggal Ika dalam UUD NRI 1945 dimuat sebagai bagian dari Lambang Negara. Dalam UU No. 24 Tahun 2009, semboyan Bhinneka Tunggal Ika disebutkan pada Pasal 46, yaitu: “Lambang Negara Kesatuan Republik Indonesia berbentuk Garuda Pancasila yang kepalanya menoleh lurus ke sebelah kanan, perisai berupa jantung yang digantung dengan rantai pada leher Garuda, dan semboyan Bhinneka Tunggal Ika ditulis di atas pita yang dicengkeram oleh Garuda”. Namun, UU No. 24 Tahun 2009 tidak mengatur mengenai semboyan Bhinneka Tunggal Ika secara lebih lengkap dan rinci.

Penyebutan Bhinneka Tunggal Ika juga terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234; diundangkan tanggal 12 Agustus 2011 (selanjutnya, ditulis UU No. 12 Tahun 2011). Pada Pasal 6 ayat (1) menyebutkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas, yang salah satunya dalam huruf f, yaitu: “bhinneka tunggal ika”. Dengan demikian, menurut UU No. 12 Tahun 2011, Bhinneka Tunggal Ika merupakan salah satu asas dalam peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut, UU ini memberi penjelasan tentang asas bhinneka tunggal ika: “adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara”.

²⁴Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. 2014. *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, hlm. 202–203.

Kata “semboyan” menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia* mengandung arti sebagai perkataan atau kalimat pendek yang dijadikan sebagai dasar tuntunan atau pegangan hidup.²⁵ Dengan demikian, semboyan Bhinneka Tunggal Ika merupakan dasar tuntunan atau pegangan hidup dalam kehidupan bernegara. Akan tetapi, pengaturan mengenai hal tersebut dalam peraturan perundang-undangan tidak diatur secara lebih rinci dan operasional.

Pemahaman tentang Bhinneka Tunggal Ika sebagai semboyan negara tidak memiliki landasan operasional, sehingga aktualisasinya dalam kehidupan bernegara tidak berdasar pedoman yang jelas. Hal tersebut kontradiktif dengan fungsi semboyan sebagai pedoman hidup. Guna aktualisasi Bhinneka Tunggal Ika, pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Periode 2009–2014 mengajukan konsepsi “Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara”²⁶ yaitu Pancasila, UUD NRI 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan Bhinneka Tunggal Ika. Dalam Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara, disebutkan bahwa konsepsi mengenai semboyan negara yang dirumuskan dalam kalimat “Bhinneka Tunggal Ika” yang artinya: “meskipun berbeda-beda, tetap satu jua (*unity in diversity, diversity in unity*)”.²⁷

Konsepsi Bhinneka Tunggal Ika menurut Empat Pilar Kebangsaan mengandung wawasan “ke-eka-an”, yaitu berusaha mencari adanya titik temu dari kebhinekaan di satu sisi, dan di sisi lain ada wawasan kebhinekaan yang menerima serta memberi ruang bagi berbagai perbedaan.²⁸ Dengan konsepsi tersebut, Bhinneka Tunggal Ika dijadikan sebagai modal untuk bangsa Indonesia bersatu, sekaligus untuk mencegah terjadinya perselisihan dan perpecahan bangsa yang mengancam keutuhan NKRI. Persoalannya adalah bagaimana mengaktualisasikan Bhinneka Tunggal Ika agar dapat mencapai titik temu dalam ke-eka-an dan kebhinekaan, ketika peraturan perundang-undangan tidak cukup memberi penjelasan mengenai makna Bhinneka Tunggal Ika serta bagaimana aplikasinya dalam kehidupan bernegara dalam bangunan NKRI.

²⁵Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa. *Op. Cit.*, hlm. 1400.

²⁶Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009–2014. 2014. *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, hlm. xii.

²⁷*Ibid.*, hlm. 5.

²⁸*Ibid.*, hlm. 6.

Perjalanan sejarah NKRI telah mencatat berbagai persoalan terkait kemajemukan bangsa yang mengancam kehidupan berbangsa dan bernegara. Berbagai kerusuhan sosial atau konflik sosial yang berlatar etnis dan agama terjadi di beberapa daerah yang memakan korban jiwa. Salah satu contoh konflik sosial yang memakan korban sangat besar adalah yang terjadi di Ambon dan di Poso. Konflik sosial tersebut merupakan konflik horizontal yang dilatarbelakangi perbedaan agama. Konflik sosial semacam itu sangat bertentangan dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika yang menjadi semboyan bangsa Indonesia yang multikultur dan dapat mengancam keutuhan bangunan NKRI.

Ancaman terhadap keutuhan NKRI tidak hanya datang dari dalam akibat terjadinya perselisihan anak bangsa, namun juga datangnya ancaman yang berasal dari luar. Salah satunya adalah pengaruh globalisasi dan kemajuan teknologi yang berpengaruh besar terhadap perubahan peradaban dan budaya bangsa. Globalisasi telah memengaruhi berbagai aspek kehidupan bernegara, serta berpengaruh terhadap nilai dan budaya bangsa. Globalisasi dengan kemajuan teknologi yang sangat pesat, memberikan berbagai kemudahan bagi kehidupan manusia sehingga mampu mengubah sifat-sifat manusia. Kemajuan teknologi membuat orang-orang merasa semakin tidak membutuhkan bantuan orang lain dan berkembang sifat individualismenya. Sifat individual juga dibarengi dengan budaya materialistik, yang selalu mengukur sesuatu berdasarkan materi, serta sifat konsumerisme yang mengonsumsi barang produksi berlebihan tanpa memperhatikan keberlanjutannya. Hal-hal tersebut memberikan dampak yang besar terhadap pergaulan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Globalisasi tidak bisa dipungkiri telah mengubah nilai-nilai budaya bangsa dengan berkembangnya individualisme dan liberalisme, menggerus nilai-nilai kebersamaan dan gotong royong yang merupakan nilai luhur bangsa. Kemajuan teknologi komunikasi yang membawa peradaban ke arah era digitalisasi, dengan kemudahan berkomunikasi antarbangsa, membuat arus informasi semakin cepat dan tanpa batas. Infiltrasi budaya dan ideologi asing terjadi begitu marak dengan paham-paham dari luar yang tidak sesuai dan mengancam ideologi bangsa. Selain itu, kemajuan teknologi komunikasi membuat kontak fisik semakin berkurang yang berakibat rasa kebersamaan dan kekeluargaan terkikis. Komunikasi era digital juga berperan terhadap maraknya fitnah,

misinformasi atau berita palsu (*hoax*) yang membuat perselisihan dan polarisasi di masyarakat.

Dampak negatif dari globalisasi yang mengancam integrasi nasional menyadarkan pada pentingnya nilai-nilai kehidupan berbangsa dan bernegara untuk tetap dijaga serta dipertahankan. Nilai-nilai Pancasila dan nilai-nilai luhur lainnya yang merupakan nilai warisan budaya bangsa Indonesia, harus senantiasa menjadi pedoman dan diaktualisasikan dalam pergaulan berbangsa dan bernegara dalam bingkai bangunan NKRI. Nilai-nilai tersebut akan dapat membendung dampak negatif yang datang bersama arus globalisasi. Oleh karena itu, Bhinneka Tunggal Ika sebagai salah satu nilai budaya khas bangsa Indonesia menjadi penting untuk diaktualisasikan dalam menjaga keutuhan NKRI.

Bangunan NKRI adalah bangunan negara kesatuan yang hanya bersusun tunggal, dalam arti hanya ada satu entitas bernama negara. Di dalam bangunan NKRI, tidak ada entitas lain bernama negara, yang ada adalah daerah, yang terdiri dari provinsi, kabupaten, dan kota. Eksistensi dan keutuhan NKRI akan sangat terpengaruh dengan eksistensi daerah-daerah sebagai bagian dari negara kesatuan. Sebagai konsekuensi kemajemukan bangsa Indonesia, daerah-daerah juga mewadahi aneka kebhinekaan sehingga memiliki kekhasan dan keunikan tersendiri.

Daerah-daerah dalam bangunan NKRI memiliki pemerintahan daerah sebagai pelaksana penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sebagai bagian dari NKRI, pemerintahan daerah berkewajiban untuk menjaga integrasi nasional. Dalam sejarah perjalanan bangsa Indonesia, diwarnai berbagai persoalan terkait integrasi nasional. Pada awal era Reformasi, muncul keinginan dari daerah-daerah dengan menuntut perubahan menyangkut hubungan antara pusat-daerah. Tuntutan tersebut bermacam-macam, ada yang menuntut akses daerah yang lebih luas dan lebih besar terhadap sumber daya alam daerah melalui kebijakan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Ada tuntutan untuk dilakukan perubahan bentuk negara dari negara kesatuan ke bentuk negara federal. Bahkan ada yang menuntut untuk memisahkan diri, terlepas dari bagian NKRI dan membentuk negara sendiri yang merdeka.

Otonomi daerah yang diberikan oleh konstitusi kepada pemerintahan daerah memengaruhi kehidupan demokrasi di daerah. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah sering kali diiringi dengan persoalan yang

terkait dengan primordialisme dan penggunaan politik identitas. Perebutan akses kekuasaan di daerah memunculkan persaingan yang kurang sehat dan mengancam integrasi masyarakat dengan adanya jargon “putra daerah”. Kontestasi demokrasi juga diwarnai dengan kampanye negatif terkait isu perbedaan ras, suka, agama, dan antargolongan. Hal-hal tersebut bertentangan dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Oleh karenanya, untuk menjaga keutuhan bangunan NKRI perlu aktualisasi Bhinneka Tunggal Ika pada pemerintahan daerah.

Pemerintahan daerah secara umum diatur dengan Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Namun, ada beberapa daerah yang memiliki keistimewaan dan kekhususan yang secara khusus diatur dengan undang-undang tersendiri sebagai *lex specialist*. Daerah tersebut adalah Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta) yang diatur dengan UU No. 29 Tahun 2007 dan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) diatur dalam UU No. 13 Tahun 2012. Sementara itu, untuk daerah Nangro Aceh Darusalam (NAD) dan daerah Papua diberikan otonomi khusus melalui UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan UU No. 21 Tahun 2001 *juncto* UU No. 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang.

Pembagian kekuasaan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dalam UU diatur bahwa ada enam urusan pemerintahan tentang: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama yang tetap menjadi urusan absolut pemerintah pusat. Sementara itu, sisanya menjadi urusan lain pada umumnya menjadi urusan pemerintah daerah. Namun demikian, dalam pelaksanaan urusan pemerintahan absolut, pemerintah pusat dapat melimpahkan wewenang pada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.

Salah satu urusan pemerintahan absolut, yaitu tentang agama menjadi urusan absolut pemerintah pusat. Namun, sejak tahun 1999, sejumlah pemerintah daerah mengeluarkan perda berbasis agama tanpa berdasarkan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat. Menurut

penelitian Syafuan Rozi dan Nina Andriana,²⁹ peneliti dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) dengan judul: *Politik Kebangsaan dan Potret Perda Syariah di Indonesia: Studi Kasus Bulukumba dan Cianjur*, menghasilkan temuan bahwa selama periode 1999–2009, ada 24 provinsi (72,72%) di Indonesia yang mengeluarkan perda bernuansa agama, yang berdasar syariah Islam ataupun Injili. Setidaknya terdapat 151 perda dan atau surat keputusan kepala daerah syariah atau Injili yang terbit pada periode tersebut.

Penelitian Michael Buehler, sebagaimana dijelaskan dalam bukunya yang diterbitkan dengan judul *Politics of Shari'a Law*, menyebut bahwa dalam jangka waktu mulai tahun 1999 sampai dengan tahun 2014 telah diterbitkan sebanyak 443 perda berbasis agama di Indonesia.³⁰ Terbitnya perda berbasis agama, dari sudut pandang kebhinekaan, dapat dipandang sebagai wujud pengakuan terhadap perbedaan, tetapi di sisi lain juga dapat berpotensi menimbulkan adanya diskriminasi, karena perda yang merupakan peraturan perundang-undangan yang seharusnya mengatur hal yang bersifat umum, tetapi justru diperuntukkan untuk kelompok tertentu. Hal itu menunjukkan adanya perlakuan khusus terhadap kelompok tertentu dan mengabaikan kelompok lain, yang hal tersebut bertentangan dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika.

Uraian-uraian yang telah disampaikan di atas, menunjukkan bahwa ada persoalan terkait dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika dalam bingkai bangunan NKRI. Persoalan-persoalan tersebut adalah: dalam pengaturan mengenai semboyan Bhinneka Tunggal Ika yang masih belum tegas menyebutkan kedudukannya sebagai semboyan negara, dan belum ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya secara lebih rinci, sehingga menimbulkan isu kekaburan hukum. Hal tersebut menimbulkan persoalan selanjutnya terkait dengan urgensi semboyan Bhinneka Tunggal Ika bagi keutuhan bangunan NKRI. Bhinneka Tunggal Ika telah dikenal sebagai semboyan bangsa Indonesia, namun tidak jelas bagaimana aktualisasinya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, yang menyebabkan terjadi kesenjangan antara *das sein* dan *das sollen*. Selain itu, timbul persoalan di daerah-daerah dengan

²⁹Rivan Dwiastono. 2019. Perda Syariah di Indonesia: Antara Kearifan Lokal, Politik Elektoral dan Ancaman terhadap Kebhinekaan. (Online) <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-49332135>. Diakses pada 20 Maret 2021.

³⁰*Ibid.*

munculnya gejala-gejala yang mengarah pada disintegrasi bangsa. Pada pemerintahan daerah, ada persoalan dengan lahirnya perda yang terindikasi materinya tidak sesuai dengan Bhinneka Tunggal Ika. Oleh karena persoalan-persoalan tersebut, menjadi justifikasi bahwa layak untuk dilakukan penelitian secara mendalam mengenai tema yang berkaitan dengan aktualisasi nilai semboyan Bhinneka Tunggal Ika dalam bangunan NKRI. Secara lebih khusus perlu diteliti bagaimana aktualisasinya pada pemerintahan daerah yang merupakan pilar-pilar dalam bangunan NKRI.

B. Kerangka Teoretis dan Konseptual

1. Kerangka Teoretis

Teori-teori yang digunakan dalam buku ini berfungsi sebagai pisau analisis terhadap masalah-masalah yang akan diteliti sehingga diharapkan akan dapat ditemukan jawaban atas masalah-masalah tersebut, yang dituangkan dalam sebuah kesimpulan. Teori-teori dalam penelitian ini adalah teori negara kesatuan sebagai teori utama (*grand theory*), dan teori pluralisme sebagai teori madya (*middle range theory*). Sementara itu, sebagai teori aplikatif (*applied theory*) digunakan teori hierarki norma-norma hukum, teori pembentukan peraturan perundang-undangan, dan teori integrasi nasional.

a. Teori Negara Kesatuan

Pembahasan tentang negara kesatuan tidak bisa mengabaikan satu teori yang penting adalah teori bentuk negara. Banyak teori yang telah dikemukakan para sarjana mengenai teori bentuk negara. Teori bentuk negara dan bentuk pemerintahan sering kali dicampuradukkan pengertiannya. Beberapa ahli juga membicarakan mengenai susunan negara. Bentuk negara lebih melihat unsur-unsur negara secara politis, sementara bentuk pemerintahan meninjau bentuk negara secara yuridis. Sementara itu, susunan negara juga menyangkut bentuk negara yang ditinjau dari segi susunannya.³¹

³¹Abu Daud Busroh. 2011. *Ilmu Negara*. Cetakan kedelapan. Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 56–57.

Pembahasan mengenai bentuk negara telah dimulai sejak zaman Yunani kuno. Salah satu sarjana yang memberikan klasifikasi bentuk negara adalah Aristoteles (388–322 SM), yang membedakan bentuk negara dengan menggunakan kriteria jumlah orang yang memegang pemerintahan. Menggunakan kriteria tersebut, maka dibedakan bentuk negara sebagai berikut.

- 1) Bentuk negara monarki, yaitu bentuk negara yang pemerintahannya hanya dipegang oleh satu orang saja. Bentuk monarki apabila pemerintahannya itu hanya dijalankan untuk kepentingan si penguasa sendiri tanpa memperhatikan kepentingan rakyat, maka disebut sebagai tirani.
- 2) Bentuk negara aristokrasi, yaitu bentuk negara yang pemerintahannya dipegang oleh beberapa orang yang menjalankan pemerintahannya untuk kepentingan umum. Apabila pemerintahannya berubah hanya mementingkan kelompoknya sendiri, maka disebut oligarki.
- 3) Bentuk negara republik atau republik konstitusional, yaitu negara yang pemerintahannya dipegang oleh rakyat dan sifat pemerintahannya baik karena memperhatikan kepentingan umum. Apabila sifat pemerintahannya berubah hanya mementingkan kelompoknya, disebut demokrasi.³²

Pembedaan bentuk negara dengan kriteria menurut Aristoteles tersebut tidak bisa dipertahankan untuk mengklasifikasikan bentuk negara pada zaman modern.

Pendapat lain mengenai bentuk negara disampaikan oleh Inu Kencana yang menyatakan bahwa bentuk negara terdiri dari kerajaan dan republik.³³ Kerajaan adalah bentuk negara yang dipimpin oleh seorang raja (kaisar) atau ratu (maharani) yang diwariskan secara turun-temurun, jadi apabila seorang calon raja tidak terlalu mengenal pengaturan politik pemerintahan negara, jalannya roda pemerintahan diserahkan pada perdana menteri yang mengepalai kabinet. Sementara itu, bentuk negara republik dipimpin oleh seorang presiden yang dipilih oleh badan tertentu (konstitutif atau legislatif) atau dipilih langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum.³⁴

³²Soehino. 2005. *Ilmu Negara*. Cetakan ketujuh. Yogyakarta: Liberty, hlm. 26–27.

³³Inu Kencana, 2013. *Ilmu Negara Kajian Ilmiah dan Keagamaan*. Bandung: Pustaka Reka Cipta, hlm. 84.

³⁴*Ibid.*

Menurut Gde Pantja Astawa, pemikiran pengklasifikasian negara berdasarkan bentuknya didasarkan pada cikal bakal kekuasaan atau kewenangan (*authority; gezag*) itu berasal, apakah dari koloni atau negara bagian, ataukah dari pemerintah pusat.³⁵ Apabila kekuasaan berasal dari negara-negara yang berkumpul, kemudian mengadakan perjanjian dan menyerahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintah federal yang baru dibentuk, maka bentuk negaranya adalah negara federal. Sementara itu, bila negara itu telah terbentuk dan segala kekuasaan atau kewenangannya dipegang oleh pemerintah pusat, yang selanjutnya menyerahkan sebagian kewenangannya kepada daerah, maka bentuk negaranya adalah negara kesatuan.³⁶

Menurut C.F. Strong,³⁷ ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan adalah: *pertama*, adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat, dan yang *kedua*, tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat selain pemerintah pusat. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan pemerintah pusat. Lebih lanjut, Strong berpendapat bahwa hakikat negara kesatuan adalah bahwa kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain selain dari badan legislatif pusat. Dalam praktik negara kesatuan saat ini, tidak sesuai lagi dengan pendapat di atas. Pada negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, pemerintah daerahnya juga diberi kewenangan legislasi daerah.

Sejarah negara kesatuan mencatat bahwa pada awalnya pelaksanaan pemerintahan dilakukan berdasarkan asas sentralisasi dan asas konsentrasi. Asas sentralisasi menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan itu milik pemerintah pusat. Asas konsentrasi adalah asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat, baik yang

³⁵Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a. 2009. *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*. Bandung: PT Refika Aditama, hlm. 98-99.

³⁶*Ibid.*

³⁷Miriam Budiarto. 2016. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Edisi revisi: cetakan ketigabelas. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 269-270.

ada di pusat pemerintahan maupun yang ada di daerah-daerah.³⁸ Setelah negara-negara mengalami perkembangan yang demikian pesat, wilayah menjadi semakin luas, urusan pemerintahannya menjadi semakin kompleks, dan warga negaranya yang semakin banyak dan heterogen, selain dilaksanakan asas dekonsentrasi juga telah dilaksanakan asas desentralisasi. Asas desentralisasi, yaitu penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk menjadi urusan rumah tangganya.

b. Teori Pluralisme

Pluralisme merupakan gabungan dari dua kata, yaitu: “plural” dan “isme”. Arti kata “prular” menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia* adalah jamak; lebih dari satu. Sementara itu, kata “isme” artinya adalah paham. Dengan demikian, pluralisme berarti paham yang menunjukkan adanya sifat jamak atau lebih dari satu. Menurut Alo Liliweri,³⁹ pluralisme dapat diartikan sebagai keadaan masyarakat di mana anggota kelompok etnis, ras, agama, atau sosial yang beragam mempertahankan dan mengembangkan budaya tradisional atau kepentingan khusus mereka dalam batas-batas peradaban umum. Pluralisme juga diartikan sebagai kondisi di mana banyak kelompok etnis, agama, atau budaya yang berbeda hadir dan ditoleransi dalam satu kultur.

Secara istilah, pluralisme bukan sekadar keadaan atau fakta yang bersifat plural, jamak, atau banyak. Lebih dari itu, pluralisme secara substansional termanifestasi dalam sikap untuk saling mengakui sekaligus menghargai, menghormati, memelihara, dan bahkan mengembangkan atau memperkaya keadaan yang bersifat plural, jamak, atau banyak.⁴⁰

Menurut Alwi Shihab, pengertian pluralisme dapat disimpulkan menjadi empat. *Pertama*, pluralisme tidak semata menunjuk pada kenyataan tentang adanya kemajemukan. Namun, yang dimaksud pluralisme adalah keterlibatan aktif terhadap kenyataan kemajemukan tersebut. *Kedua*, pluralisme harus dibedakan dengan kosmopolitanisme.

³⁸Soehino. *Op. Cit.*, hlm. 224.

³⁹Alo Liliweri. 2018. *Prasangka, Konflik, dan Komunikasi Antar Budaya*. Edisi Kedua. Jakarta: Prenadamedia Group, hlm. 166.

⁴⁰Ngainun Naim dan Achmad Sauqi, 2008. *Pendidikan Multikultural Konsep dan Aplikasi*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, hlm. 75.

Dalam hal ini, Kosmopolitanisme menunjuk suatu realitas di mana aneka ragam ras dan bangsa hidup berdampingan di suatu lokasi. Maksudnya walaupun suatu ras dan bangsa tersebut hidup berdampingan, tetapi tidak ada interksi sosial. *Ketiga*, konsep pluralisme tidak dapat disamakan dengan relativisme. Paham relativisme menganggap “semua agama adalah sama”. *Keempat*, pluralisme agama bukanlah sinkretisme, yakni menciptakan suatu agama baru dengan memadukan unsur tertentu atau sebagian komponen ajaran dari beberapa agama untuk dijadikan bagian integral dari agama tersebut.⁴¹

Guna memahami pluralisme, ada empat hal yang dapat membuka pemikiran awal, yaitu sebagai berikut.

- 1) Pluralisme bukan keberagaman saja, tetapi keterlibatan energik dengan keberagaman. Keberagaman saja tanpa perjumpaan dan hubungan nyata akan menghasilkan ketegangan yang semakin hari semakin meningkat.
- 2) Pluralisme bukan hanya toleransi, tapi pencarian aktif untuk memahami garis perbedaan.
- 3) Pluralisme bukanlah relativisme, tetapi perjumpaan komitmen (*encounter of commitments*). Paradigma baru pluralisme tidak mengharuskan untuk meninggalkan identitas dan komitmen pribadi, karena pluralisme adalah perjumpaan komitmen.
- 4) Pluralisme didasarkan pada dialog. Bahasa pluralisme adalah dialog dan perjumpaan, *give and take, criticism and self-criticism*. Dialog berarti berbicara dan mendengarkan, serta proses itu mengungkapkan pemahaman umum dan perbedaan menjadi nyata.⁴²

c. Teori Hierarki Norma Hukum

Doktrin hierarki norma-norma hukum berdasar pada *theory of hierarchical structure*, yang merupakan terjemahan dari *Stufenbau Theorie* yang dikembangkan oleh Hans Kelsen.⁴³ Kelsen adalah seorang yang mengemukakan Ajaran Hukum Murni (*Reine Rechtslehre: Pure Theory of*

⁴¹Alwi Shihab. 1999. *Islam Inklusif Menuju Sikap Terbuka*. Bandung: Mizan, hlm. 41–42.

⁴²*Ibid.*, hlm. 167–168.

⁴³Budi Kusumohamidjojo. 2016. *Teori Hukum, Dilema antara Hukum dan Kekuasaan*. Bandung: Yrama Widya, hlm. 160–161.

Law) yang juga mengembangkan Teori Jenjang (*Stunffentheeorie*) yang semula dikemukakan oleh Adolf Merkl (1836–1898). Menurut Adolf Merkl,⁴⁴ suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif. Oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum di atasnya, maka apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut dan terhapus pula.

Teori dari Adolf Merkl tersebut kemudian dikembangkan oleh Hans Kelsen dengan mengemukakan pendapatnya bahwa norma hukum-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif.⁴⁵ Teori jenjang yang dikembangkan Hans Kelsen ini melihat hukum sebagai suatu sistem yang terdiri dari suatu susunan norma berbentuk piramida, di mana norma yang lebih rendah memperoleh kekuatannya dari norma yang lebih tinggi. Semakin tinggi suatu norma maka akan semakin abstrak sifatnya, dan sebaliknya, semakin rendah kedudukannya maka akan semakin konkret norma tersebut. Norma yang tertinggi yang mencapai puncak piramida disebut dengan *grundnorm* atau *ursprungnorm* (norma dasar).⁴⁶

Grundnorm pada umumnya adalah *meta juridisch* bukan produk badan pembuat undang-undang (*de wetgeving*), bukan bagian dari peraturan perundang-undangan, namun merupakan sumber dari semua sumber dari tatanan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya. Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi,

⁴⁴Maria Farida Indrati Soeprapto. 2006. *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, hlm. 25–26.

⁴⁵Ni'matul Huda. 2008. *UUD NRI 1945 dan Gagasan Amendemen Ulang*. Jakarta: Rajawali Press, hlm. 54.

⁴⁶Boy Nurdin. 2014. *Filsafat Hukum (Tokoh-tokoh Penting Filsafat: Sejarah dan Intisari Pemikiran)*. Bogor: Pustaka Litera AntarNusa, hlm. 189.

tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*.⁴⁷

Berdasarkan ajaran Hans Kelsen di atas, Purnadi Purbacaraka⁴⁸ berkesimpulan bahwa:

- 1) suatu tata kaidah hukum merupakan sistem kaidah-kaidah hukum secara hierarkis;
- 2) suatu kaidah hukum yang sangat disederhanakan dari tingkat terbawah ke atas;
- 3) adanya kaidah-kaidah hukum dari golongan tingkat yang lebih rendah tergantung atau ditentukan oleh kaidah-kaidah yang termasuk golongan tingkat lebih tinggi.

Menurut Yuliandri, untuk menjelaskan tentang bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan, perlu mengkaji mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan. Namun, merujuk pada sistem hukum positif di dunia, senyatanya tidak ada satu negara pun yang secara khusus mengatur tata urutan perundang-undangan sebagaimana halnya di Indonesia.⁴⁹ Dalam catatan hukum modern, tidak ada satu negara pun yang pernah mencoba mengatur macam atau jenis aturan hukumnya, seperti halnya yang dilakukan Indonesia dengan menerbitkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Nomor III/MPR/2000 yang mencabut ketetapan sebelumnya, yakni TAP MPR Nomor XX/MPRS/1966 yang merupakan upaya untuk menertibkan hukum di Indonesia dan sekaligus menjadikan sebagai dasar kebijakan aturan hukum, sehingga terbentuk hierarki hukum di Indonesia.⁵⁰

Hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

⁴⁷Maria Farida Indrati Soeprapto. 2010. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, hlm. 4.

⁴⁸Purnadi Purbacaraka. 1979. *Perihal Kaidah Hukum*. Bandung: Opset Alumni, hlm. 41.

⁴⁹Yuliandri. 2009. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Disertasi yang dibukukan. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 49.

⁵⁰Febrian, 2004. *Hierarki Aturan Hukum di Indonesia*. Disertasi. Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga, hlm. 43-44.

Perundang-undangan; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234, diundangkan tanggal 12 Agustus 2011 (Selanjutnya, disebut UU No. 12 Tahun 2011), sebagaimana telah diubah, yang terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801, diundangkan tanggal 16 Juni 2022. Hierarkinya adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pada prinsipnya, peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia disusun dan dikonstruksikan secara berjenjang dengan konsekuensi hukum sesuai asas-asas peraturan perundang-undangan.

d. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pengertian peraturan perundang-undangan dalam konstruksi UU No. 12 Tahun 2011 adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam ilmu hukum, istilah “peraturan perundang-undangan” atau cukup dengan kata “perundang-undangan” merupakan terjemahan dari kata “*wetgeving*” dari bahasa Belanda, “*gesetgebung*” dari bahasa Jerman, atau “*legislation*” dari bahasa Inggris.

Secara teoretis, istilah “perundang-undangan” (*legislation, wetgeving, atau gesetgebung*) mempunyai dua pengertian. *Pertama*, perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. *Kedua*, perundang-undangan adalah segala peraturan negara

yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.⁵¹

Terminologi “peraturan perundang-undangan” menurut A. Hamid S. Attamimi merupakan terjemahan dari *wettelijke regeling*. Kata *wettelijke* berarti sesuai dengan *wet* atau berdasarkan *wet*. Kata *wet* pada umumnya diterjemahkan dengan “undang-undang” dan bukan dengan kata “undang” saja. Sehubungan dengan kata dasar “undang-undang”, maka terjemahan dari istilah *wettelijke regeling* adalah “peraturan perundang-undangan”.⁵² Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti luas. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.⁵³

Pendapat King Faisal Sulaiman tentang makna sebuah peraturan perundang-undangan, yaitu:

- 1) setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berbasis aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum;
- 2) merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status, atau suatu tatanan;
- 3) merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa, atau gejala konkret tertentu.⁵⁴

Menurut Bagir Manan dan Kuntana Mandar, unsur-unsur yang termuat dalam peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut.

⁵¹Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta: Kanisius, hlm. 3.

⁵²A. Hamid S. Attamimi. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Disertasi. Jakarta: Universitas Indonesia, hlm. 334.

⁵³*Ibid.*, hlm. 200.

⁵⁴King Faisal Sulaiman. 2017. *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujinya*. Yogyakarta: Thafa Media, hlm. 6.

- 1) Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut hukum tertulis (*geschreven recht, written law*).
- 2) Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ), yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku umum atau mengikat umum (*algemeen*).
- 3) Peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu. Karena dimaksudkan sebagai ketentuan yang tidak berlaku pada peristiwa konkret tertentu atau individu tertentu maka lebih tepat disebut sebagai sesuatu yang mengikat secara (bersifat) umum dan mengikat umum.⁵⁵

Istilah peraturan perundang-undangan, dalam perkembangannya, digunakan dalam konteks yang beranekaragam. Salah satu penggunaan istilah peraturan perundang-undangan, digunakan untuk menentukan tingkatan/hierarki dari perundang-undangan, dan juga untuk mengetahui proses pembentukannya.⁵⁶ Proses pembentukan peraturan perundang-undangan perlu dilakukan secara efektif, agar tujuan pembentukannya dapat tercapai. Pemikiran tentang pembentukan undang-undang dikemukakan oleh Jan Michiel Otto dan kawan-kawan dengan teori pembentukan undang-undang (*theories of lawmaking*) yang diarahkan kepada: “*the social-legal concept of real legal certainty*”.⁵⁷ Di dalam teori yang disampaikan Otto dkk., ada lima elemen pencapaian kepastian hukum yang nyata, yaitu sebagai berikut.

- 1) *A lawmaker has laid down clear, accessible, and realistic rules.*
- 2) *The administration follows these rules and induces citizens to do the same.*

⁵⁵Bagir Manan dan Kuntana Magnar. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, hlm. 125.

⁵⁶Amiroeddin Syarif. 1997. *Perundang-undangan (Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya)*. Bandung: Rineka Cipta, hlm. 4–6.

⁵⁷Jan Michiel Otto, dkk. 2004. Legislative Theory to Improve Law and Development Projects. Dalam *Jurnal Regel Mat*, Vol. 2004/4, hlm. 2.

- 3) *The majority of people accept these rules, in principle, as just.*
- 4) *Serious conflicts are regularly brought before independent and impartial judges who decide case in accordance with those rules.*
- 5) *These decisions are actually compiled with defining objectives of law and development projects in these terms could help improving their effectiveness.*⁵⁸

Pembentukan undang-undang, agar menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas dapat digunakan tiga landasan dalam menyusun undang-undang, yaitu: landasan yuridis, landasan sosiologis, dan landasan filosofis. Ketiga landasan tersebut sangat penting agar undang-undang yang dibentuk memiliki kaidah yang sah secara hukum (*legal validity*), dan mampu berlaku efektif karena dapat atau akan diterima masyarakat secara wajar, serta berlaku untuk waktu yang panjang.⁵⁹ Menurut Jeremy Bentham,⁶⁰ kebaikan publik hendaknya menjadi tujuan legislator, dan manfaat umum menjadi landasan penalarannya. Mengetahui kebaikan sejati masyarakat adalah hal yang membentuk ilmu legislasi, yang akan tercapai dengan menemukan cara untuk merealisasikan kebaikan tersebut, yang dalam hal ini adalah direalisasikan dalam pembentukan undang-undang.

Berkaitan dengan pembahasan buku ini, maka dalam pembentukan undang-undang tentang pemerintahan daerah, yang perlu diperhatikan adalah NKRI sebagai sebuah negara yang memiliki keragaman suku, ras, agama, dan budaya yang dipersatukan dalam sebuah bangunan negara. Semboyan Bhinneka Tunggal Ika sebagai pengikat dalam mewujudkan sebuah integrasi nasional perlu dijadikan sebagai salah satu landasan

⁵⁸Jadi, menurut Otto dkk., dalam pembentukan hukum agar mencapai kepastian hukum yang nyata dalam masyarakat, maka harus mengandung lima hal, yaitu: (1) pembuat hukum menetapkan aturan yang jelas, dapat diakses, dan realistis; (2) pemerintah mematuhi peraturan yang telah dibuat dan mendorong warga untuk mematuhi peraturan tersebut; (3) masyarakat umum menerima peraturan tersebut dan menganggapnya sebagai peraturan yang adil; (4) peraturan tersebut digunakan oleh hakim sebagai dasar untuk memutuskan sengketa-sengketa yang diajukan; (5) peraturan tersebut dibuat dengan menentukan tujuan hukum dan proyek pengembangan yang dapat membantu efektivitasnya. *Ibid*.

⁵⁹Bagir Manan. 1994. *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*. Padang: Fakultas Hukum Universitas Andalas, hlm. 14.

⁶⁰Jeremy Bentham. 1979. *Teori Perundang-undangan: Prinsip-prinsip, Hukum Perdata dan Hukum Pidana*. Terjemahan oleh Nurhadi. Bandung: kerja sama Penerbit Nuansa dan Nusamedia, hlm. 25.

dalam pembentukan undang-undang, khususnya berkaitan dengan pemerintahan negara.

e. Teori Integrasi Nasional

Integrasi nasional merupakan gabungan dari dua kata, yaitu “integrasi” dan “nasional”. Kata “integrasi” menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia* memiliki arti sebagai: penyatuan hingga menjadi kesatuan utuh atau bulat. Sementara itu, kata “nasional” artinya adalah bersifat kebangsaan; berkenaan, atau berasal dari bangsa sendiri; meliputi suatu bangsa. Dengan demikian, istilah “integrasi nasional” dapat diartikan sebagai proses penyatuan hingga menjadi kesatuan utuh atau bulat yang bersifat kebangsaan atau meliputi suatu bangsa.

Integrasi nasional secara sederhana dapat diartikan sebagai proses membentuk bagian-bagian dari suatu bangsa menjadi satu kesatuan. Secara lebih luas, mendefinisikan integrasi sebagai dibangunnya interdependensi yang lebih rapat antara bagian-bagian dari organisme hidup atau antara anggota-anggota dalam masyarakat. Integrasi nasional merupakan usaha dan wujud mempersatukan masyarakat.⁶¹ Dalam uraiannya mengenai integrasi politik dan pembangunan politik, Myron Weiner mengemukakan bahwa integrasi merujuk kepada proses penyatuan berbagai kelompok sosial ke dalam satu kesatuan wilayah dan pembentukan suatu identitas nasional.⁶²

Menurut Agustina Magdalena Djulianti Suroyo, integrasi nasional pada hakikatnya adalah bersatunya suatu bangsa yang menempati wilayah tertentu dalam sebuah negara yang berdaulat.⁶³ Dalam realitasnya, integrasi nasional dapat dilihat dalam tiga aspek, yaitu: (1) aspek politik, lazim disebut integrasi politik; (2) aspek ekonomi (integrasi ekonomi, saling ketergantungan ekonomi antardaerah yang

⁶¹D. Maurice, 1982. *Sosiologi Politik*. Terjemahan oleh Daniel Dhakidae, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 340.

⁶²Myron Weiner. 1978. Integrasi Politik dan Pembangunan Politik, dalam Y. Muhaimin dan C. MacAndrews, *Masalah-masalah Pembangunan Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 41.

⁶³Agustina Magdalena Djulianti Suroyo. 2002. *Integrasi Nasional dalam Perspektif Sejarah Indonesia: Sebuah Proses yang Belum Selesai*. Disajikan pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Sejarah pada Fakultas Sastra Universitas Diponegoro di Semarang, 9 Februari 2002.

bekerja sama secara sinergis); dan (3) aspek sosial budaya (integrasi sosial budaya, hubungan antara suku, lapisan, dan golongan).

Secara umum, integrasi nasional mencerminkan proses persatuan orang-orang dari berbagai wilayah yang berbeda, atau memiliki berbagai perbedaan, baik etnisitas, sosial budaya, atau latar belakang ekonomi, menjadi satu bangsa (*nation*) terutama karena pengalaman sejarah dan politik yang relatif sama.⁶⁴ Dalam tataran integrasi politik, terdapat dimensi yang bersifat vertikal menyangkut hubungan elite dan massa, baik antara elite politik dengan massa pengikut, atau antara penguasa dan rakyat guna menjembatani celah perbedaan dalam rangka pengembangan proses politik yang partisipatif, dan dimensi horizontal, yaitu hubungan yang berkaitan dengan masalah teritorial.⁶⁵

Secara yuridis, formal bangsa Indonesia dikukuhkan menjadi satu bangsa pada tanggal 18 Agustus 1945 dengan disahkannya UUD NRI 1945, dengan dasar negara Pancasila yang digali oleh Soekarno, yang kemudian disempurnakan dan disahkan oleh sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), dilengkapi dengan lambang negara Garuda Pancasila bertuliskan “Bhinneka Tunggal Ika” adalah perwujudan formal dari integrasi nasional Indonesia.⁶⁶

Berkaitan dengan konteks integrasi nasional, menurut Jimly Asshiddiqie,⁶⁷ wadah NKRI adalah wadah bagi segenap rakyat dan bangsa Indonesia untuk bersatu padu dalam satu kesatuan bernegara. Dalam kondisi itu, tidak harus ada keseragaman (*uniformity*). Keanekaragaman berdasarkan latar belakang sejarah kebangsaan Indonesia yang majemuk, harus tetap terjamin. Istilah yang digunakan di sini adalah “bersatu”. Dalam konteks filosofi bernegara istilah yang digunakan adalah istilah “persatuan”. Oleh karena itu, sila ketiga dalam Pancasila menggunakan kalimat “Persatuan Indonesia”. Istilah “Persatuan Indonesia” tidak boleh direduksi menjadi istilah “kesatuan”, karena istilah “kesatuan” adalah konsepsi mengenai bentuk susunan organisasi negara, yaitu

⁶⁴*Ibid.*

⁶⁵Nazaruddin Sjamsuddin, 1989. *Integrasi Politik di Indonesia*. Jakarta: Gramedia, hlm. 2.

⁶⁶Rahardjo, Imam Toto K. dan Herdiyanto W.K. eds. 2001. *Lahirnya Pancasila. Dalam Bung Karno dan Tata Dunia Baru: Kenangan 100 Tahun Bung Karno*. Jakarta: Grasindo, hlm. 7–28.

⁶⁷Jimly Asshiddiqie. 2008. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer, hlm. 288.

Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perumusan dasar negara, yaitu Pancasila seperti yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI 1945, kata “persatuan” mengacu pada pengertian nilai-nilai filosofi bernegara. Dalam konteks NKRI, maka nilai yang terkandung sebagai nilai yang bersifat filosofis adalah nilai “persatuan”. Nilai tersebut sangat penting karena Negara Indonesia yang memiliki keragaman suku, agama, bahasa, dan budaya, memerlukan nilai yang mampu merekatkan seluruh komponen untuk menjaga keutuhan negara. Nilai inilah yang mendasari diadakannya Sumpah Pemuda, yang merupakan tonggak awal tercapainya persatuan Indonesia. Nilai yang kemudian diperkuat dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika (*unity in diversity*), sebagai pengikat kesatuan bangsa.

Suatu yang ideal apabila orang-orang bersatu, karena pada kenyataannya masing-masing orang berbeda satu dan yang lainnya. Walaupun bersatu, tetapi bukan berarti semua orang menjadi satu, karena keragaman dan perbedaan tetap harus dipelihara. Dengan bersatu, keragaman itu bersinergi dengan saling melengkapi dan mendukung untuk menjadi energi yang positif demi kepentingan bersama, kesejahteraan bersama. Oleh karena itu, persatuan tidak identik dengan kesatuan. Dalam persatuan tetap ada perbedaan dan keanekaragaman (*diversity*), sedangkan dalam kesatuan terjadi ketunggalan dan keseragaman (*uniformity*).⁶⁸

Wadah NKRI menginginkan segenap warganya untuk bersatu dalam keragaman (*unity in diversity*). Namun, dalam wadah NKRI juga dimungkinkan adanya ketidakseragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sepantasnyalah tidak ada keharusan mutlak bahwa semua unit pemerintahan daerah harus seragam di seluruh Indonesia. Dalam praktiknya, maka ada Daerah Otonomi Khusus NAD, Papua, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Tentunya hal itu harus diatur dalam undang-undang.

2. Kerangka Konseptual

a. Konsep Aktualisasi

Menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, kata aktualisasi berasal dari kata dasar aktual yang artinya: “(1) berdasarkan kenyataan; benar-

⁶⁸*Ibid.*, hlm. 289.

benar terjadi; (2) baru terjadi, sedang sangat digemari; sedang menjadi pembicaraan”.⁶⁹ Aktualisasi merupakan suatu kegiatan untuk mewujudkan atau merealisasikan sesuatu nilai menjadi ada dalam kenyataan atau benar-benar terjadi dalam kehidupan sehari-hari. Dengan demikian, sesuatu nilai yang diaktualisasikan adalah menjadikan nilai itu untuk dipraktikkan dalam kehidupan sehari-hari.

Penggunaan istilah “aktualisasi” dalam penelitian ini maksudnya adalah bahwa nilai-nilai yang terkandung di dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika itu akan diwujudkan atau direalisasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan aktualisasi, maka nilai-nilai tersebut menjadi terealisasikan dalam kehidupan bernegara dalam bangunan NKRI, karena nilai-nilai itu menjadi pegangan hidup atau pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam proses aktualisasi ini, maka perwujudan nilai yang terkandung dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika merupakan fokus penelitian.

b. Konsep Nilai

Konsep nilai dalam penelitian ini merujuk pada salah satu pengertian tentang “nilai” di dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, yaitu: “... (5) sifat-sifat atau hal-hal yang penting atau berguna bagi kemanusiaan”.⁷⁰ Selain itu, menurut Scheler, benda merupakan sesuatu yang bernilai. Namun, nilai merupakan suatu kualitas yang tidak memiliki ketergantungan pada benda. Ketergantungan tersebut tidak hanya mengacu kepada objek yang ada, seperti benda-benda, tindakan, manusia, dan sebagainya, namun juga terhadap reaksi kita kepada benda dan nilai. Ketidaktergantungan nilai terhadap benda mencakup setiap bentuk empiris. Nilai adalah kualitas apriori.⁷¹

Menurut Amril Mansur, bukan suatu yang mudah untuk memberikan definisi tentang nilai, tetapi paling tidak untuk tataran praktik, nilai dapat diartikan sebagai sesuatu hal yang menarik, yang dicari, yang menyenangkan, yang diinginkan, dan yang disukai, dalam pengertian suatu hal yang baik atau mempunyai konotasi positif.⁷²

⁶⁹Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa. 2008, *Op. Cit.*, hlm. 32.

⁷⁰*Ibid.*, hlm. 1074.

⁷¹Risieri Frondizi. 2001. *Pengantar Filsafat Nilai*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 114.

⁷²Amril Mansur. 2006. Implementasi Klarifikasi Nilai dalam Pembelajaran dan Fungsionalisasi Etika Islam. *Alfikra: Jurnal Ilmiah Keislaman*. Vol. 5., No. 1., hlm. 160.

Oleh karena itu, konsep nilai yang digunakan dalam penelitian ini didasarkan pada rujukan di atas, yaitu nilai sebagai kualitas sifat yang baik, yang berguna bagi kemanusiaan, dan sangat penting bagi kehidupan bernegara. Nilai yang menjadi objek penelitian adalah nilai yang diambil dari semboyan Bhinneka Tunggal Ika.

c. Konsep Semboyan

Semboyan dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* diartikan dengan pengertian: “(1) tanda atau alamat untuk memberitahukan sesuatu (tt bunyi kentungan, nyala api, lambaian bendera, dsb.); (2) kata atau perkataan rahasia yang dipakai sebagai alamat untuk mengetahui (mengenal) kawan sendiri; (3) perkataan atau kalimat pendek yang dijadikan sebagai dasar tuntunan (pegangan hidup); inti sari suatu usaha dsb.; slogan; moto”.⁷³ Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa semboyan merupakan sebuah tanda atau bisa juga sebuah kata atau perkataan.

Konsep “semboyan” yang digunakan dalam penelitian ini adalah suatu kalimat pendek yang digunakan sebagai dasar tuntunan atau pegangan hidup dalam kehidupan bernegara. Semboyan dalam hal ini adalah semboyan negara yang merupakan kalimat pendek yang tercantum dalam Lambang Negara Garuda Pancasila sebagaimana diatur dalam Pasal 36A UUD NRI 1945. Semboyan itu adalah kalimat pendek yang berbunyi “Bhinneka Tunggal Ika”.

d. Konsep Bangunan Negara

Kata “bangunan” berasal dari kata benda “bangun” yang menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, artinya adalah: (1) bentuk (bulat, segi empat, dan lain sebagainya), (2) cara menyusun atau susunan yang merupakan suatu wujud; struktur. Sementara itu, kata “bangunan” diartikan sebagai: yang didirikan; yang dibangun (seperti rumah, gedung, dan jembatan). Dengan demikian, yang dimaksud dengan bangunan adalah sesuatu yang didirikan atau sesuatu yang dibangun.

⁷³Huruf “tt” merupakan singkatan dari kata “tentang”, dan “dsb.” merupakan singkatan dari “dan sebagainya”. Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Op. Cit.*, hlm. 1400.

Konsep “bangunan” dalam pembahasan di buku adalah negara yang didirikan atau negara yang dibangun. Sesuai dengan ketentuan dalam UUD NRI 1945 bahwa negara yang didirikan atau dibangun, yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Oleh karena itu, konsep bangunan dalam buku ini menunjukkan pada bentuk negara, yaitu NKRI yang secara teori bentuk negara adalah berbentuk negara kesatuan. Bangunan NKRI sebagaimana diatur di dalam UUD NRI 1945 Pasal 18 ayat (1) bahwa NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi, serta provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, di mana masing-masing memiliki pemerintahan daerah. Dalam bangunan NKRI hanya ada satu pemerintahan negara, yaitu pemerintah pusat sebagai satu-satunya pemegang kewenangan pemerintahan negara. Sementara itu, pemerintah daerah mendapat kewenangan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi.

Berdasarkan uraian di atas, maka konsep bangunan negara yang dimaksudkan sebagai objek pembahasan ini adalah mengenai pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Fokus bahasannya terkait pada aktualisasi Bhinneka Tunggal Ika dalam pemerintahan daerah yang sesuai dengan bangunan negara kesatuan NKRI.



NILAI-NILAI KEMAJEMUKAN BANGSA DALAM DINAMIKA KETATANEGARAAN INDONESIA

A. Pengertian dan Jenis Nilai

Nilai merupakan landasan atau dasar bagi kehidupan manusia untuk bersikap dan bertingkah laku. Pengertian nilai bermacam-macam, yang salah satunya adalah nilai bukan benda yang konkret karena merupakan suatu hal yang bersifat abstrak, bukan merupakan fakta, memiliki sifat ideal, yang bukan hanya soal benar atau salah yang membutuhkan pembuktian empiris, tetapi soal penghayatan yang dikehendaki atau tidak dikehendaki, dan disenangi atau tidak disenangi.¹ Sementara itu, menurut Kaelan, “nilai adalah kualitas dari suatu yang bermanfaat bagi kehidupan manusia, baik lahir maupun batin”.² Nilai bagi manusia dijadikan sebagai landasan, alas, dan motivasi untuk bersikap atau bertingkah laku. Selain itu, nilai berkaitan dengan harapan, keinginan, cita-cita, dan segala sesuatu yang menjadi pertimbangan batiniah manusia.

Menurut Kaelan, nilai dapat dikelompokkan ke dalam tiga kelompok nilai, yaitu sebagai berikut.³

¹Mansur Isna. 2001. *Diskursus Pendidikan Islam*. Yogyakarta: Global Pustaka Utama, hlm. 98.

²Kaelan. 2018. *Negara Kebangsaan Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma, hlm. 442.

³*Ibid.*, hlm. 440–442.

1. Nilai dasar, yaitu nilai yang secara ontologis, berupa hakikat, intisari, esensi, atau makna terdalam. Oleh karena berkaitan dengan hakikat kenyataan objektif, maka nilai dasar memiliki sifat yang universal. Nilai dasar dengan demikian menjadi sumber norma yang akan direalisasikan dalam praksis kehidupan, sehingga meskipun dalam aspek praksis dijabarkan dengan berbeda-beda, namun tidak bertentangan dengan nilai dasar.
2. Nilai instrumental, yang merupakan pedoman yang terukur dan dapat diarahkan dari realisasi nilai dasar. Dengan kata lain, nilai instrumental merupakan eksplisitasi dari suatu nilai dasar.
3. Nilai praksis, yaitu penjabaran dari nilai instrumental yang dijabarkan secara lebih lanjut di dalam kehidupan nyata. Dengan kata lain, nilai praksis merupakan perwujudan dari suatu nilai instrumental.

Antara nilai dasar, nilai instrumental, dan nilai praksis membentuk sistem, yang kesemuanya itu berhubungan secara koheren.

Nilai pada dasarnya digunakan untuk mengukur moral manusia yang berkenaan dengan perbuatan baik atau perbuatan jelek. Perbuatan seseorang dianggap memiliki muatan moral yang baik apabila memenuhi nilai, sehingga perbuatan tersebut dapat dinilai baik. Sebaliknya, jika perbuatan tidak memenuhi nilai, perbuatan itu harus dinilai sebagai perbuatan jahat atau jelek. Etika-nilai (*waarde-ethiek*),⁴ yakni salah satu cabang filsafat, menguraikan bahwa manusia melakukan perbuatan baik secara moral apabila ia mengacu pada nilai-nilai, yang harus ia berikan bentuk sebanyak mungkin dalam kehidupannya. Pemahaman terhadap nilai-nilai memberikan kerangka acuan kepada manusia bagi kehidupannya, sehingga semakin berhasil mewujudkan nilai-nilai, maka ia semakin sempurna.

Filsafat modern mengadakan pembedaan nilai dengan pembagian atau penggolongan, antara lain:⁵

1. nilai moral, yaitu nilai yang berkaitan dengan yang baik secara moral;

⁴Bruggink, JJ. H. 2015. *Refleksi tentang Hukum, Pengertian-pengertian Dasar dalam Teori Hukum*. Cetakan ke-IV. Terjemahan oleh B. Arief Sidharta. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, hlm. 248.

⁵*Ibid.*, hlm. 249.

2. nilai estetika yang berkaitan dengan keindahan;
3. nilai religius yang memperoleh bentuknya dari sudut suatu religi tertentu;
4. nilai teknikal atau instrumental yang berkaitan dengan berfungsinya atau bekerjanya sesuatu dengan baik.

W. F. Frankena membedakan nilai ke dalam dua jenis nilai, yaitu antara nilai moral atau nilai bukan moral. Lebih lanjut, menurutnya nilai bukan moral dapat dibedakan ke dalam beberapa nilai sebagai berikut.⁶

1. Nilai kegunaan, yaitu nilai yang menunjukkan apa yang baik itu karena dapat digunakan guna tujuan tertentu.
2. Nilai ekstrinsik, yaitu nilai yang menunjukkan apa yang baik itu karena menjadi sarana untuk sesuatu yang baik.
3. Nilai inheren, yaitu apa yang baik itu karena pengalaman memandang bahwa dalam dirinya sendiri adalah baik atau memberikan kepuasan.
4. Nilai instrinsik, yaitu bahwa apa yang baik dalam dirinya sendiri adalah baik atau bahwa baik karena sifat-sifat instrinsiknya sendiri.
5. Nilai kontributif, yaitu bahwa baik karena memberikan sumbangan yang baik.
6. Nilai yang dipandang bahwa keseluruhan itu adalah baik.

Etika-nilai juga disebut dengan nama lain, yaitu etika-kebajikan (*deugd-ethiek*),⁷ karena dalam etika ini pengertian kebajikan atau keutamaan (*virtue*) menempati posisi sentral. Kebajikan merupakan suatu kemampuan yang khusus untuk memberikan bentuk pada nilai tertentu dalam kehidupannya. Menjalankan kebajikan-kebajikan tidak hanya ditujukan pada kehidupan individual, tetapi juga pada kehidupan masyarakat. Bahkan semenjak Abad Pertengahan, kehidupan masyarakat telah mengemuka dalam pengertian bahwa manusia akan menjalani kehidupan yang sempurna, apabila ia mampu lebih berperilaku sebagai makhluk sosial.

Kehidupan bersama dalam NKRI merupakan komitmen kenegaraan bangsa Indonesia. Dalam kehidupan bernegara tersebut memerlukan

⁶*Ibid.*, hlm. 249–250.

⁷*Ibid.*, hlm. 251.

nilai yang dijadikan sebagai pedoman dalam bersikap, bertindak, dan berperilaku yang sesuai dengan nilai dasar manusia. Bhinneka Tunggal Ika sebagai pegangan hidup bernegara mengandung nilai instrumental dan nilai praksis yang diaktualisasikan dalam kehidupan bersama dalam bangunan NKRI.

B. Kemajemukan Bangsa Indonesia

Istilah “negara” yang ada dalam bahasa Indonesia berasal dari bahasa Sanskerta. Dalam ketatanegaraan Indonesia, istilah “negara” awal mulanya digunakan untuk menamai Negara Tarum (Tarumanagara) di bawah Kepala Negara Purnawarman di Jawa Barat.⁸ Setelah Negara Tarum runtuh, mulai berkembang Negara Kedatuan Sriwidjaja di Pulau Sumatera. Kemudian berkembang istilah darma-negeri yang sama artinya dengan darma-negara (negara hukum) yang dipakai untuk menamai Ligor di Semenanjung Melayu.⁹ Sementara itu, di Pulau Jawa istilah “negara” sering kali dilekatkan pada nama kepala negara, seperti Kerta-negara dari Singosari dan Radjasa-negara (Hayam Wuruk) dari Kerajaan Majapahit di Jawa Timur.

Menurut Bernard H. M. Vlekke,¹⁰ “istilah ‘negara’, bila digunakan untuk menggambarkan sejarah Indonesia kuno, tidak bisa dianggap punya arti seperti makna modern. Istilah itu hanya mengacu pada keberadaan penguasa yang punya semacam kekuasaan pribadi atas suatu wilayah dengan batas yang kurang jelas dan sejumlah lokasi berpenduduk”. Dengan demikian, ketika menyebut istilah “negara” pada masa sebelum Proklamasi Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, hal itu merujuk pada kerajaan-kerajaan yang ada di wilayah yang saat ini menjadi wilayah negara Indonesia, baik itu kerajaan-kerajaan kecil maupun kerajaan-kerajaan besar yang wilayah kekuasaannya menjangkau sampai keluar wilayah negara Indonesia.

Banyak kerajaan pada masa lalu yang berdiri dan kemudian runtuh. Tidak semua kerajaan-kerajaan tersebut merupakan kerajaan atau

⁸Muhammad Yamin. 1960. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945. Jilid Ketiga*. Jakarta, hlm. 31.

⁹*Ibid.*

¹⁰Bernard H. M. Vlekke. 2019. *Nusantara: Sejarah Indonesia (edisi tahun 1961)*. Terjemahan oleh: Samsudin Berlian. Jakarta: KPG (Kepustakaan Populer Gramedia), hlm. 17–18.

negara yang teratur. Di banyak tempat, hanyalah merupakan kelompok penduduk asli yang terikat tradisi, tinggal di bawah kekuasaan kepala suku setempat, dan hukum-hukumnya didasarkan pada adat istiadat dan kepercayaan kuno. Vlekke,¹¹ menggambarkan kemungkinan munculnya kerajaan yang berasal dari pos dagang yang didirikan oleh saudagar dari Sumatera, Malaya, atau mungkin Jawa. Kerajaan-kerajaan semacam itu sering kali muncul dan menghilang kembali di Indonesia. Contoh yang paling terkenal adalah kerajaan yang didirikan oleh orang Inggris bernama James Brooke yang menjadi Sultan Serawak pada tahun 1839.

Kerajaan-kerajaan kecil ini biasanya diawali dengan adanya seorang saudagar yang tiba di salah satu pulau yang penduduknya kurang beradab. Kemudian, ia mendirikan satu pos dagang di pantai pulau tersebut, di muara sungai, atau di hulu pertemuan beberapa anak sungai. Saudagar ini lebih cerdik daripada penduduk lokal, karena mengetahui apa barang dagangan yang diperlukan di dunia luar, dan ia menciptakan monopoli. Ia menghimpun pengikut dan budak serta membentuk barisan pengawal, yang biasanya berasal dari sekelompok penjahat. Ia kemudian mulai menarik pajak dari kapal-kapal yang lewat dan menuntut upeti dari suku-suku asli, dan memerangi para pesaingnya. Ia menjadi pendiri “negara”, dan kemudian ia menjadi raja. Raja-raja kecil model seperti itu sebenarnya tidak mempunyai kekuasaan sejati. Mereka dengan cepat takluk kepada kekuasaan lain yang lebih kuat, khususnya apabila dengan penyerahan itu akan mendatangkan keuntungan dalam perdagangan. Posisi mereka selalu tidak aman, sehingga sering terjadi kemunculan dan keruntuhan banyak negara semacam itu.¹²

Zaman sejarah Indonesia telah dimulai sejak sekitar abad pertama Masehi, ketika masyarakat kota dan sistem pemerintahan yang lebih luas dari masyarakat desa telah berkembang di Asia Tenggara, termasuk kepulauan Indonesia. Kota-kota tersebut kebanyakan berkembang di lembah-lembah daerah hilir sungai-sungai besar.¹³ Zaman sejarah Indonesia diketahui dengan ditemukannya prasasti yang berupa *yupa* (tiang batu). Berdasarkan prasasti tersebut dapat diketahui bahwa raja Mulawarman dari Kutai adalah keturunan dari Raja Aswawarman yang berasal dari keturunan Kudungga. Menurut prasasti tersebut, raja

¹¹*Ibid.*, hlm. 69.

¹²*Ibid.*, hlm. 69–70.

¹³Koentjaraningrat, *Op. Cit.*, hlm. 20.

Mulawarman mengadakan kenduri dan memberi sedekah kepada para Brahmana, dan para brahmana membangun *yupa* sebagai tanda terima kasih kepada raja yang dermawan.¹⁴ Masyarakat Kutai yang membangun zaman sejarah Indonesia pertama kalinya, menampilkan nilai-nilai sosial politik, dan ketuhanan dalam bentuk kerajaan, kenduri, serta sedekah kepada para Brahmana.¹⁵

Bentuk kerajaan dengan agama sebagai tali pengikat kewibawaan raja ini tampak dalam kerajaan-kerajaan yang berdiri kemudian di Sumatera dan Jawa. Pada abad VII berdiri sebuah kerajaan di Sumatera, di bawah kekuasaan wangsa Syailendra, yaitu kerajaan Sriwijaya. Berdirinya kerajaan Sriwijaya dapat diketahui melalui prasasti Kedukan Bukit yang ditemukan di kaki bukit Siguntang dekat Palembang yang bertarikh 605 Caka atau 683 M dalam bahasa Melayu kuno dengan huruf Pallawa. Kerajaan ini adalah kerajaan maritim yang mengandalkan kekuatan lautnya, di mana kunci-kunci lalu lintas laut di sebelah barat dikuasainya seperti selat Sunda, dan kemudian selat Malaka.¹⁶

Kerajaan Sriwijaya yang termasuk sebuah kerajaan besar sudah mengembangkan tata negara dan tata pemerintahan yang mampu menciptakan peraturan-peraturan yang ditaati oleh rakyat yang berada di wilayah kekuasaannya. Demikian pula dalam sistem pemerintahan, terdapat pegawai pajak, harta benda kerajaan, rohaniawan yang menjadi pengawas teknis pembangunan gedung-gedung, dan patung-patung suci. Hal itu menunjukkan bahwa kerajaan dalam menjalankan sistem negara tidak bisa dilepaskan dengan nilai ketuhanan.¹⁷

Pendiri kerajaan Sriwijaya adalah Dapunta Hyang Syailendra yang beragama Buddha. Pusat kerajaan ada di sekitar Palembang, Jambi, dan Riau, namun wilayah kekuasaannya sampai ke Afrika dan Indocina.¹⁸ Kerajaan Sriwijaya utamanya bergerak di bidang maritim. Pada masa akhir kejayaannya, wilayah-wilayah yang sebelumnya bergabung dengan Sriwijaya mulai memisahkan diri dan tidak lagi memberikan upeti dan

¹⁴Ismaun. 1975. *Pembahasan Pancasila Sebagai Kepribadian Bangsa Indonesia*. Bandung: CV Yulianti, hlm. 25.

¹⁵Kaelan, *Op. Cit.*, hlm. 7.

¹⁶*Ibid.*, hlm. 8.

¹⁷Suwarno, P.J. 1993. *Pancasila Budaya Bangsa Indonesia*. Yogyakarta: Kanisius, hlm. 19.

¹⁸Inu Kencana Syafie. 2019. *Ekologi Pemerintahan Indonesia*. Bandung: Pustaka Reka Cipta, hlm. 46–47.

laporan. Ibukota kerajaan Sriwijaya juga berpindah-pindah dari Minang Tamwa ke arah Muaro Jambi, lalu beberapa tahun kemudian pindah lagi ke Kataha. Kemudian, pindah lagi ke Kadaram¹⁹ sehingga kerajaan Sriwijaya sudah seperti kerajaan yang nomaden, berpindah-pindah.

Di Jawa Tengah dan Jawa Timur telah muncul kerajaan-kerajaan secara silih berganti. Pada abad VII, berdiri kerajaan Kalingga, kemudian pada abad VIII Sanjaya yang ikut membantu membangun candi Kalasan untuk Dewa Tara dan sebuah wihara untuk pendeta Buddha didirikan bersama dengan dinasti Syailendra. Puncak budaya dari Jawa Tengah dalam periode kerajaan-kerajaan tersebut adalah dibangunnya candi Borobudur (candi agama Buddha pada abad IX), dan candi Prambanan (candi agama Hindu pada abad X). Hindu dan Buddha berasal dari India. Pembangunan candi-candi tersebut membuktikan bahwa bangsa Indonesia telah mengembangkan adanya sikap toleransi beragama sejak dahulu.²⁰

Selain kerajaan-kerajaan di Jawa Tengah, di Jawa Timur berdiri kerajaan-kerajaan, yaitu: Isana pada abad IX, kerajaan Darmawangsa pada abad X, dan kerajaan Airlangga pada abad XI. Raja Airlangga membuat bangunan keagamaan dan asrama, serta memiliki sikap toleransi dalam kehidupan beragama. Agama yang diakui oleh kerajaan adalah agama Buddha, agama Wisnu, dan agama Syiwa yang hidup berdampingan secara damai.²¹

Runtuhnya kerajaan Airlangga di Jawa Timur dikarenakan kerajaannya dibagi dua karena raja Airlangga mempunyai dua anak, dan di antara mereka tidak ada yang dapat mengklaim sebagai pewaris tanah dan tahta di atas yang lainnya. Pembagian kerajaan itu menjadi kerajaan Kediri (atau Daha) dan Janggala. Wilayah Kediri terletak di sebelah barat gunung Kawi, Janggala di timur, di lembah yang terbentuk oleh sungai Brantas.²² Raja yang terkenal dari Kediri adalah Raja Jayabaya yang memerintah antara tahun 1135–1157, sebagai raja besar yang kekuasaannya tidak bisa ditentang oleh pulau-pulau lain. Vlekke²³ memprediksi bahwa raja-raja Kediri adalah penguasa-penguasa Jawa

¹⁹*Ibid.*, hlm. 50.

²⁰Kaelan, *Op. Cit.*, hlm. 9.

²¹Toyibin Aziz, M. 1997. *Pendidikan Pancasila*. Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 26.

²²Bernard H. M. Vlekke, *Op. Cit.*, hlm. 45.

²³*Ibid.*, hlm. 47

pertama yang mencoba memperluas kekuasaan mereka atas wilayah-wilayah non-Jawa.

Paruh pertama abad ke-13, keunggulan Kediri berakhir dan berdiri kerajaan Singosari, yang memiliki hubungan erat dengan berdirinya kerajaan Majapahit. Singosari didirikan oleh Arok, yang pada awalnya membunuh Tunggal Ametung, bupati Tumapel yang berada di bawah kekuasaan Kediri. Arok kemudian mengangkat dirinya menjadi bupati Tumapel, dan bahkan berusaha melepaskan diri dari kekuasaan kerajaan Kediri. Bersama dengan para brahmana, Arok memberontak dan berhasil menang, kemudian mendirikan kerajaan bernama Singosari.²⁴ Raja terakhir Singosari adalah Kertanagara (1268–1292) dikenal sebagai orang yang mahir dalam ilmu yang paling gaib. Kejatuhan Kertanagara terjadi tiba-tiba dan tidak terduga. Seorang penguasa Jawa lain, Jaya-Katong dari Kediri menyerbu keraton dengan tiba-tiba ketika sang raja sedang terbenam dalam latihan gaibnya. Singosari lenyap begitu saja seperti kebangkitannya.²⁵

Tahun 1293 berdiri kerajaan Majapahit, yang kemudian mencapai masa kejayaannya pada pemerintahan raja Hayam Wuruk dengan Mahapatih Gajah Mada yang dibantu oleh laksamana Nala dalam memimpin armadanya untuk menguasai wilayah Nusantara.²⁶ Pada masa keemasan Majapahit, agama Hindu dan Buddha juga hidup berdampingan secara damai.

Masa kerajaan Majapahit, ada upaya untuk menyatukan kerajaan-kerajaan yang ada di Kepulauan Indonesia, yang disatukan dalam sebuah wilayah yang disebut Nusantara. Sebutan “Nusantara” diucapkan dalam sumpah Gajah Mada sebagai Mahapatih Amangkubumi Majapahit, dengan sumpahnya yang dikenal sebagai “Sumpah Palapa”, yaitu: “*Lamun huwus kalah Nusantara Isun amukti palapa, Lamun huwus kalah ring Gurun, Ring Seran, Ring Tanjungpura, Ring Haru, Ring Pahang, Dampo, Bali, Sunda, Palembang, Tumasik, ... Samana isun amukti palapa.*”²⁷ Sumpah Palapa diucapkan oleh Gajah Mada di hadapan sidang Ratu dan Menteri-menteri di paseban keprabuan Majapahit pada tahun 1331,

²⁴Inu Kencana Syafiie, *Op. Cit.*, hlm. 68.

²⁵Bernard H. M. Vlekke, *Op. Cit.*, hlm. 61.

²⁶Kaelan, *Op. Cit.*, hlm. 10.

²⁷Damaika Saktiani. dkk., 2018. *Kakawin Nagarakertagama: Teks dan Terjemahan*. Yogyakarta: Narasi, hlm. 10.

yang artinya adalah: “saya baru akan berhenti berpuasa makan pelapa, jika kalau Gurun, Seram, Tanjung, Haru, Pahang, Dempo, Bali, Sunda, Palembang, dan Tumasik telah dikalahkan”.²⁸ Semangat yang besar dari Gajah Mada untuk menyatukan Nusantara, yang pada akhirnya bisa dikatakan dapat tercapai.

Seluruh kepulauan Nusantara yang mengakui kekuasaan Majapahit, baik karena proses penaklukan melalui peperangan maupun secara sukarela. Luasnya kerajaan Majapahit dapat ditelusuri dari uraian dalam Kakawin Nagarakertagama pada pupuh 13 dan pupuh 14. Wilayah tersebut meliputi Melayu, Jambi, Palembang, selain itu Toba, dan termasuk Darmasraya, Kandis, Kahwas, Minangkabau, dari Siak sampai Rokan, Kampar dan juga Pane, Kampe, bersama keempat wilayah di Mandailing sampai dengan Perlak hingga di Barat. Bersama dengan samudra yang luas, dan juga Lamur, Batam, Lampung, juga Barus. Selain itu, daerah-daerah di Kerajaan Tanjung, dari Kapuas sampai dengan Katingan, dari Sampit dan juga Katulingga sampai dengan Kotawaringin, di Sambas sampai dengan Lawai.²⁹

Kemudian, Kadangdangan sampai Landa, Samedang sampai Tirem, dari Sedu Brunai, dari Kalka, Saludung, dari Pantai Solot, Barito, Sawaku, serta dari Talabu dari Tanjung Kutai, bersama dari Malano yang terkenal dari wilayah Tanjungpura. Selanjutnya, Pahang adalah wilayah Ujung Medini, kemudian Lengkasuka, selain itu dari Saimwang, Kalanten, Trenggano, Ngasor, Pakar, Muwar, Dhungun, selanjutnya Tumasik di paling ujung, Kelang, Kedah, Jerai, selanjutnya pinggir Kanja, yang semuanya termasuk ke dalam satu pulau. Di sebelah timur tanah Jawa juga disebutkan, yaitu Bali yang terpenting dengan Bedahulu dan Gua Gajah, gurun yang terpenting adalah Sukun, kemudian Taliwang, Dompoo, semua di Sang Hyang Api, Bima, Seran, Hutan Kadali, semuanya menjadi satu. Juga di gurun yang berada di sebuah pulau bernama Lombok Merah, Sasak, Bantayan, dan juga Luwuk, sampai dengan Udamakatraya. Kemudian Makassar, Buton, Banggawi, Kunir, Galiyan, Selayar, Sumba, Solot, Muar, Pandan, Ambon serta Maluku, Wanin. Juga dari Seram sampai Timur dan pulau-pulau lainnya yang berdekatan.³⁰

²⁸Kaelan, *Op. Cit.*, hlm. 13.

²⁹Wilayah-wilayah tersebut yang disebutkan dalam Pupuh 13 Kakawin Nagarakertagama. Damaika Saktiani. dkk., *Op. Cit.*, hlm. 55–56.

³⁰Wilayah-wilayah yang disebut dalam Pupuh 14 kakawin Nagarakertagama. *Ibid.*, hlm. 57–59.

Program politik Gajah Mada yang tercermin melalui Sumpah Palapa sebenarnya adalah kelanjutan dari gagasan Nusantara dari Raja Kertanegara yang adalah raja Singosari. Menurut Enung Nurhayati,³¹ wilayah-wilayah yang menjadi sasaran program politik Gajah Mada melalui sumpahnya adalah wilayah yang sudah ditaklukkan oleh Raja Kertanegara semasa berkuasa di Singosari. Akibat keruntuhan Singosari, wilayah tersebut telah bebas kembali. Gajah Mada dengan program politiknya ingin menyatukan kembali negeri-negeri yang bebas kembali dari kekuasaan zaman Kertanegara.

Kekuasaan Majapahit pada akhir abad ke-14 dan awal abad ke-15 mulai berkurang, di bagian barat Nusantara berdiri negara perdagangan baru, yaitu kerajaan Malaka. Kerajaan Malaka didirikan oleh seorang pangeran dari Palembang yang bernama Parameswara,³² yang ketika terjadi serangan oleh Majapahit pada tahun 1377 berhasil menyelamatkan diri. Sekitar tahun 1400, ia berhasil mencapai suatu pelabuhan di Selat Malaka yang sempit, yang dapat dirapati kapal-kapal di segala musim. Bersama pengikutnya yang berjumlah sedikit dan kemudian bercampur dengan penduduk asli Melayu, bersekutu dengan para bajak laut, membangun malaka menjadi sebuah pelabuhan internasional yang besar dengan cara memaksa kapal-kapal yang lewat untuk singgah ke pelabuhan. Dengan memberikan fasilitas-fasilitas yang cukup baik dan dapat dipercaya bagi pergudangan dan perdagangan, Malaka dengan cepat menjadi pelabuhan yang sangat berhasil karena menguasai Selat Malaka. Pada waktu itu, Selat Malaka merupakan salah satu trayek paling menentukan dalam perdagangan internasional yang membentang dari Cina dan Maluku di sebelah timur, sampai Afrika Timur dan Laut Tengah di sebelah barat. Selanjutnya, Malaka menjadi sebuah negara baru.

Raja Parameswara yang merupakan seorang raja yang beragama Hindu-Buddha,³³ memaksa dan menganjurkan supaya para pedagang yang beragama Islam juga menggunakan pelabuhannya. Ada yang

³¹Enung Nurhayati. 2018. *Gajah Mada: Sistem Politik dan Kepemimpinan*. Yogyakarta: Narasi, hlm. 53.

³²Ricklefs, M.C. 2005. *Sejarah Indonesia Modern*. Terjemahan oleh: Dharmono Hardjowijono. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 28. Bandingkan dengan Vlekke yang menyebut negara Malaka didirikan oleh bangsawan Jawa yang lari dari musuhnya di negeri sendiri, dalam Bernard H. M. Vlekke, *Op. Cit.*, hlm. 76.

³³*Ibid.*

menarik ketika kemudian Malaka menjadi sebuah kesultanan. Ricklefs berpendapat bahwa pada masa akhir pemerintahannya, Parameswara berpindah menganut agama Islam dan mengganti namanya menjadi Iskandar Syah.

Gajah Mada meninggal pada tahun 1364 dan kemudian disusul Hayam Wuruk yang meninggal pada tahun 1389, setelah itu kejayaan Majapahit mulai runtuh. Keruntuhan Majapahit berbarengan dengan berdirinya kerajaan Islam, yaitu Demak pada tahun 1475. Kerajaan Demak didirikan oleh Raden Patah yang adalah putra dari raja terakhir Majapahit, raja Kertabhumi.³⁴ Kerajaan Demak menghadap ke laut dan di belakangnya membentang tanah pertanian yang sangat subur dengan hutan jati yang sangat lebat. Letak geografis tersebut sangat menguntungkan bagi Demak yang ingin jadi negara maritim.

Kesultanan Demak berakhir pada tahun 1546³⁵ yang diwarnai dengan perebutan kekuasaan antarsaudara. Berakhirnya kekuasaan Demak dilanjutkan dengan berdirinya kesultanan Pajang di bawah pemerintahan Sultan Adiwijaya. Bersamaan dengan itu juga, mulai berkembang daerah Mataram yang dikembangkan oleh Sutawijaya. Kelak, Mataram ini menjadi sebuah kerajaan yang besar di wilayah Jawa.

Masa kerajaan Demak dimulai bersamaan dengan mulainya orang-orang dari bangsa Eropa berdatangan ke Nusantara. Orang-orang Eropa yang datang adalah orang-orang Portugis, yang kemudian disusul orang-orang dari Spanyol. Bangsa Eropa yang pertama kali masuk ke kepulauan Indonesia adalah bangsa Portugis yang pada awalnya tujuan utamanya adalah untuk berdagang. Orang-orang Portugis memiliki kemajuan bidang teknologi, ditambah dengan pengetahuan geografi dan astronomi yang baik, menjadikan orang-orang Portugis sebagai petualang mengarungi samudra yang sangat berani di masa itu.

Tahun 1503, Afonso de Albuquerque panglima angkatan laut Portugis yang paling berani pada masa itu, berangkat menuju India. Pada tahun 1510, dia menaklukkan Goa di pantai sebelah barat yang kemudian menjadi pangkalan tetap Portugis. Sebelumnya telah dibangun pangkalan-pangkalan, yaitu di Ormuz dan Sokora yang terletak

³⁴Slamet Muljana. 2005. *Runtuhnya Kerajaan Hindu-Jawa dan Timbulnya Negara-Negara Islam di Nusantara*. Yogyakarta: LKiS, hlm. 186.

³⁵*Ibid.*, hlm. 263.

agak ke sebelah barat. Pembangunan pangkalan-pangkalan di tempat-tempat yang strategis itu dimaksudkan untuk mendukung rencana mendominasi perdagangan laut di Asia.³⁶

Bangsa Eropa lainnya, yaitu bangsa Belanda juga datang ke Indonesia yang diawali dengan empat kapal Belanda yang mencapai pelabuhan Banten di Jawa Barat pada 23 Juni 1596.³⁷ Selanjutnya, pada Maret 1602 dibentuk *Vereenigde Oostindische Compagnie* (VOC) yang disertai monopoli atas segala perniagaan di Asia dari Parlemen Belanda (*Staten-Generaal*).³⁸ VOC, yang oleh rakyat di Indonesia dikenal sebagai Kompeni, pada akhirnya melakukan penjajahan terhadap kerajaan-kerajaan di Indonesia. Mataram dikuasai Kompeni setelah Sultan Agung melakukan perlawanan pada tahun 1628 dan 1629. Makassar berhasil dikuasai pada tahun 1667, menyusul kemudian Banten yang ditundukkan pada tahun 1684. Pada akhirnya penjajahan Kompeni Belanda menjangkau semua kerajaan-kerajaan di Indonesia setelah menundukkan perlawanan-perlawanan yang dilakukan oleh Patimura di Maluku (1817); Baharudin di Palembang (1819); Imam Bonjol di Minangkabau (1821–1837); Pangeran Diponegoro di Jawa Tengah (1825–1830); Jlentik, Polim, Teuku Tjik di Tiro, Teuku Umar dalam perang Aceh (1860); Anak Agung Made dalam perang Lombok (1894–1895); Sisingamangaraja di tanah Batak (1900); dan perlawanan rakyat lainnya di daerah Indonesia.³⁹

Ciri umum negara-negara di Indonesia sebelum masa penjajahan dapat diketahui dari bukti-bukti yang diketemukan beberapa abad ke belakang. Kondisi tanah dan iklim di kepulauan Indonesia mempunyai dampak terhadap formasi negara. Pulau Jawa yang terdapat sederetan gunung berapi memanjang membentuk tulang punggung dari timur ke barat. Gunung-gunung dan dataran tinggi lainnya memisahkan wilayah pedalaman menjadi kawasan-kawasan terpencil yang sangat cocok bagi persawahan. Daerah-daerah padi di Jawa merupakan salah satu di antara yang terkaya di dunia. Jalur utama yang digunakan untuk jalur jarak jauh hanyalah melalui sungai-sungai besar, yaitu Sungai Brantas dan Bengawan Solo. Maka, di lembah-lembah sungai

³⁶Ricklefs, M.C, *Op. Cit.*, hlm. 32.

³⁷Bernard H. M. Vlekke, *Op. Cit.*, hlm. 101.

³⁸*Ibid.*, hlm. 112.

³⁹Kaelan, *Op. Cit.*, hlm. 14–15.

tersebut dijadikan pusat-pusat kerajaan besar. Pulau Jawa terdiri atas kantong-kantong penduduk yang relatif terpisah satu sama lainnya. Jumlah penduduk Pulau Jawa pada akhir abad XVIII berjumlah sekitar tiga juta jiwa. Banyak daerah luas yang tidak berpenduduk sehingga semakin memperbesar tingkat keterkucilan. Setiap kerajaan besar di wilayah pedalaman Jawa memerlukan suatu bentuk kekuasaan pusat atas beberapa daerah terpencil semacam itu. Hal itu merupakan tugas yang sulit, mengingat terdapat kendala komunikasi. Kerajaan-kerajaan besar Jawa pada dasarnya adalah kerajaan-kerajaan pedalaman.⁴⁰

Negara-negara di pulau-pulau luar Jawa sebagian besar terbentuk di daerah-daerah pantai yang sangat cocok untuk pertanian padi. Perhatian negara-negara semacam itu melalui jalur-jalur komunikasi yang terpenting, yaitu menuju ke luar, ke arah laut. Pulau-pulau luar Jawa hanya memiliki sedikit jalur darat jarak jauh, seperti di Jawa yang dapat membantu komunikasi. Beberapa sungai dapat dijadikan jalur untuk menuju ke wilayah-wilayah pedalaman negara-negara tersebut. Namun, pelayaran ke hulu sungai tentu saja kurang menarik jika dibandingkan pelayaran keluar menuju lautan bebas.⁴¹

Secara umum, ada banyak kondisi yang sama antara kerajaan-kerajaan di Pulau Jawa dan kerajaan-kerajaan di pulau luar Jawa. Jumlah penduduk yang relatif sedikit, menyebabkan kekurangan sumber daya manusia untuk pertanian dan juga untuk membangun kekuatan militer. Buruknya jalur-jalur transportasi dan komunikasi karena banyak daerah-daerah yang terisolasi menyulitkan bagi terselenggaranya kekuasaan yang terpusat.

Mengatasi kondisi-kondisi yang ada, kerajaan-kerajaan di Jawa memiliki cara pemecahannya, yaitu dengan sistem kerajaan yang terbatas dengan pemberian otonomi yang luas kepada penguasa lokal. Namun demikian, kondisi tersebut tetap menyebabkan timbulnya ketegangan-ketegangan di dalam negara-negara yang besar sebagai akibat terjadinya benturan kepentingan antara kepentingan pusat dan kepentingan daerah. Negara-negara yang demikian merupakan kesatuan-kesatuan yang mudah runtuh.⁴²

⁴⁰Ricklefs, M.C, *Op. Cit.*, hlm. 21–22.

⁴¹*Ibid.*, hlm. 23.

⁴²*Ibid.*, hlm. 24.

Menurut Ricklefs,⁴³ seorang penguasa pusat mempunyai tiga teknik utama yang dapat digunakan untuk mempertahankan kekuasaannya. *Pertama*, pemberian otonomi yang cukup luas dan keuntungan-keuntungan langsung yang berbentuk kekayaan, martabat, dan perlindungan kepada penguasa daerah dan lawan-lawan lain yang potensial, seperti para pangeran dan pemimpin daerah sebagai imbalan bagi dukungannya kepada sang penguasa pusat. *Kedua*, sang penguasa pusat memelihara kultus kebesaran mengenai dirinya dan istananya yang mencerminkan kekuatan gaib yang mendukung dirinya. *Ketiga*, yang paling penting adalah bahwa sang penguasa harus memiliki kekuatan militer yang sangat besar dan kuat.

Majapahit sebagai salah satu negara terbesar di Indonesia, menyatakan kekuasaan atas negara-negara lain yang jumlahnya sangat banyak di seluruh Sumatera, Semenanjung Malaya, Kalimantan, dan Indonesia Timur. Menurut Ricklefs, meskipun kekuasaan Majapahit mungkin telah membentuk sesuatu yang dalam keadaan Indonesia pada waktu itu menyerupai suatu “kekaisaran”, namun mengingat batas-batas alam secara geografis, tidak mungkin Majapahit telah membentuk suatu kekuasaan terpusat yang teratur terhadap daerah kekuasaan seluas itu. Kemungkinannya, hubungan dagang yang menghubungkan daerah-daerah tersebut, dan Majapahit melakukan monopoli dalam perdagangan tersebut. Dengan demikian, selain sebagai negara agraris, Majapahit juga merupakan suatu kerajaan perdagangan.⁴⁴

Kerajaan-kerajaan di Indonesia pada umumnya memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan agama. Dalam banyak literatur yang menceritakan tentang kerajaan-kerajaan, sering kali digunakan faktor agama sebagai pembeda dalam bahasan-bahasannya. Bukti-bukti yang ditemukan seperti prasasti, kitab-kitab, dan peninggalan berupa candi-candi juga menunjukkan adanya keterkaitan yang sangat erat antara raja dengan brahmana pada kerajaan Hindu dan Buddha, atau hubungan erat antara sultan dan sunan pada kerajaan Islam.

Hubungan antara kerajaan pusat dengan wilayah atau kerajaan yang masuk dalam kekuasaannya, umumnya ditandai dengan pemberian upeti dan laporan dari kerajaan yang dikuasai, yang dilakukan setiap tahun. Pemberian laporan dari wilayah kerajaan yang dikuasai kepada kerajaan

⁴³*Ibid.*, hlm. 24–25.

⁴⁴*Ibid.*, hlm. 27.

yang menguasai, dalam istilah kerajaan di Jawa dikenal dengan istilah *seba*, yaitu menghadap raja. Contoh yang menggambarkan hubungan ini adalah kewajiban Sutawijaya dari Mataram untuk rutin *seba* ke Pajang, sebagai bukti bahwa Mataram menjadi wilayah yang tunduk kepada Pajang.⁴⁵ Hubungan semacam ini menunjukkan bahwa bentuk negara Pajang pada waktu itu mendekati kriteria sebagai negara kesatuan dalam pengertian tentang negara modern.

Hal menarik tentang sejarah negara-negara atau kerajaan-kerajaan di Nusantara adalah pernah berdiri sebuah negara di Kalimantan yang berbentuk Republik, bukan bentuk kerajaan seperti pada umumnya kerajaan di Nusantara. Dalam bukunya yang berjudul: *Pioneers of Modern China: Understanding the Inscrutable Chinese*, Lee Khoon Choy menyebut tentang negara tersebut. Negara ini bernama “Fang Lan Republic” (Republik Lanfang) yang didirikan oleh seorang keturunan Thionghoa bernama Loh Fang Ber (Lo Fang Pak). Ia merupakan imigran yang datang dari Cina pada masa keruntuhan dinasti Ming. Pada mulanya, ketika rombongan Fang Ber datang ke daerah sekitar Pontianak, mereka diterima dengan baik oleh penduduk lokal karena mereka membantu mengalahkan perompak dan gangguan orang-orang dari Eropa. Oleh karena ditemukannya emas yang membuat kehidupan masyarakat menjadi makmur, kemudian Fang Ber mendirikan sebuah negara republik dengan penduduk sekitar 40.000 orang. Republik ini memiliki hukum sendiri dan pelayanan publik, serta aparaturnya lengkap sebagai negara, seperti pengadilan, polisi, dan militer, dengan bendera tersendiri bermotif emas murni dan memiliki bahasa nasional yaitu Hakka. Bahkan republik ini bertahan sampai 108 tahun dengan dipimpin secara bergantian oleh 12 presiden. Negara ini jatuh pada tahun 1884 karena pendudukan oleh Belanda.⁴⁶

Keberadaan kerajaan-kerajaan di Nusantara tersebut, dalam perkembangan selanjutnya menjadi salah satu dasar dalam menentukan wilayah negara Indonesia yang didirikan oleh bangsa Indonesia. Kerajaan-kerajaan yang tersebar di kepulauan Nusantara dari ujung pulau Sumatera di sebelah barat sampai ke Papua di timur, menjadikan negara Indonesia yang didirikan tahun 1945 menjadi sebuah negara

⁴⁵Slamet Muljana, *Op. Cit.*, hlm. 265.

⁴⁶Lee Khoon Choy. 2005. *Pioneers of Modern China: Understanding the Inscrutable Chinese*. Singapore: World Scientific Publishing Co., hlm. 85–86.

kebangsaan yang memiliki kemajemukan. Kemajemukan bangsa Indonesia yang terdiri dari beragam ras, suku, serta etnis dengan keberagaman budaya dan bahasa, sehingga bangsa Indonesia menjadi bangsa multikultur.

C. Kolonialisme dan Kemajemukan Bangsa Indonesia

1. Kolonialisme dan Penyebaran Agama

Diawali dengan kejatuhan Konstantinopel yang di tahun 1453 takluk kepada Turki Ottoman (Islam), berpengaruh pada perdagangan rempah-rempah yang menjadi tinggi harganya di pasaran Eropa. Hal itu memaksa orang-orang Eropa untuk mencari sendiri daerah-daerah yang merupakan penghasil rempah-rempah. Para pelaut Eropa mencari rute baru untuk menuju dunia timur, yaitu ke India dan ke Nusantara yang disebutnya sebagai kepulauan rempah-rempah.⁴⁷ Rempah-rempah pada masa itu menjadi komoditi yang sangat berharga bagi Eropa, karena rempah-rempah dan garam menjadi bahan untuk mengawetkan daging-daging ternak yang pada musim dingin banyak mengalami kematian yang tidak terhindarkan. Salah satu rempah-rempah itu adalah cengkih; dan cengkih dari Indonesia timur menjadi sangat berharga.

Tujuan orang-orang Eropa untuk mencari rempah-rempah hanyalah bagian dari misi besar yang mereka usung, yaitu untuk mencari kekayaan, kejayaan, dan menyebarkan agama, yang diistilahkan dengan *gold, glory, and gospel* (3G).⁴⁸ Misi penyebaran agama yang bagi orang-orang Eropa dianggap sebagai upaya membuat orang-orang agar hidup beradap, membawa orang-orang dari zaman pra-sejarah ke zaman sejarah, dari era kegelapan ke era cahaya, dan dari keadaan “tiada” menjadi “ada”.⁴⁹ Dalam praktiknya, pada akhirnya terjadi penjajahan oleh negara-negara Eropa terhadap negara-negara di Asia.

⁴⁷Irza Arnyta Djafaar. 2007. *Jejak Portugis di Maluku Utara*. Yogyakarta: Ombak, hlm. 17.

⁴⁸Bagus Kurniawan menggunakan istilah “pemberadaban bangsa Timur” untuk menyebut misi penyebaran agama. Lihat Bagus Kurniawan. 2013. Dominasi Penguasa Kolonial terhadap Bumiputera dalam Surat Kerajaan Pontianak Abad ke-19: Analisis Pascakolonial. Dalam *Jurnal Poetika*. 1 (1), hlm. 30–38.

⁴⁹Hassan Hanafi. 2000. *Oksidentalisme: Sikap Kita terhadap Tradisi Barat*. Diterjemahkan oleh M. Najib Buchori. Jakarta: Paramadina, hlm. 162.

Kedatangan bangsa Eropa ke wilayah kepulauan Indonesia dengan tujuan perdagangan, yang pertama terjadi pada awal abad ke-16. Motif perdagangan yang mendorong orang-orang Portugis melakukan pelayaran ke Asia, dengan tujuan mendapatkan rempah-rempah. Kedatangan bangsa Portugis ke wilayah Asia dimulai ketika Vasco da Gama⁵⁰ telah menemukan rute untuk pelayaran dari benua Eropa ke Asia, yaitu di India. Ia melakukan pelayaran sekitar tahun 1497 pada bulan Juli dengan mengerahkan empat kapal yang berkekuatan kurang lebih 170 orang awak kapal, yang termasuk penerjemah untuk bahasa Arab. Sekitar Mei 1498, rombongan kapal Portugis berhasil merapat ke Kalikut, pantai sebelah barat daya negara India. Pada mulanya, Vasco da Gama ingin menjalin hubungan dagang dengan raja Zamorin dari India. Namun, karena pengaruh para pedagang Arab, raja Zamorin menolak kerja sama perdagangan tersebut.

Ekspedisi selanjutnya dari Portugis dipimpin oleh Pedro Alvares Cabral yang ditugaskan raja Portugis untuk membujuk raja Zamorin. Namun, ekspedisi ini juga menemui kegagalan, dan bahkan terjadi bentrokan dengan pedagang Arab yang mengakibatkan kerugian pihak Portugis.⁵¹ Vasco da Gama memimpin kembali ekspedisi, yang setelah gagal kembali bernegosiasi dengan raja Zamorin, kemudian melanjutkan pelayaran sampai ke Kochin dan Kanore. Pada akhirnya, orang-orang Portugis ini dapat diterima di Kochin, dan bahkan mendapatkan monopoli perdagangan serta membangun benteng.⁵²

Perkembangan selanjutnya, orang-orang Portugis dengan dipimpin oleh Albuquerque berhasil menguasai daerah Goa dan membangun benteng sebagai markas besar pertahanan. Tahun 1511 pada bulan April. Albuquerque beserta rombongan dengan kekuatan sekitar 1200 orang menggunakan kapal antara 17 atau 18 kapal, berlayar dari Goa Portugis ke Malaka.⁵³ Tujuan pelayaran tersebut adalah untuk menyerang Malaka, karena sebelumnya utusan dari Portugis, yaitu Diogo Lopes de Sequera dan anak buahnya yang diutus untuk menjalin hubungan persahabatan serta perdagangan diserang oleh pasukan raja Malaka,

⁵⁰Michael H. Hart. 1992. *100 Tokoh Paling Berpengaruh di Dunia*. Terjemahan oleh: Ken Ndaru dan M. Nurul Islam. Jakarta: Naura Books, hlm. 441.

⁵¹Lihat Slamet Muljana, *Op. Cit.*, hlm. 205.

⁵²*Ibid.*, hlm. 206.

⁵³Ricklefs, *Op. Cit.*, hlm. 33.

yaitu Mahmud Syah. Pasukan Albuquerque dengan kebulatan tekad serta keberaniannya berhasil mengalahkan Malaka yang saat itu tengah dilanda pertikaian internal antara Sultan Mahmud dengan putranya.⁵⁴ Pada akhirnya, Portugis berhasil menguasai Malaka dan berusaha untuk memonopoli perdagangan Asia yang berpusat di sana.

Tahun 1512, dengan tujuan untuk mencari daerah yang disebut Albuquerque sebagai “kepulauan rempah-rempah”, berlayarlah kapal-kapal Portugis yang dipimpin oleh De Abreau, menuju wilayah timur Indonesia, yaitu ke Maluku. Dalam perjalanannya, rombongan ini sempat singgah di beberapa pelabuhan, antara lain, di Aceh, pelabuhan Banten, pelabuhan Sunda Kelapa, pelabuhan di Cirebon, pelabuhan di Demak, dan di Gresik. Akhirnya, sampailah rombongan orang-orang Portugis ini di wilayah kerajaan Ternate. Di wilayah Ternate, orang-orang Portugis berhasil membangun sebuah benteng yang diberi nama “*Sao Paolo*”.⁵⁵

Portugis di Ternate bukan hanya mengadakan kegiatan perdagangan, tetapi juga mulai menjalankan misi menyebarkan agama. Hubungan orang-orang Portugis dengan penguasa Ternate yang beragama Islam menjadi tegang karena penyebaran agama yang dilakukan orang-orang Portugis. Di tahun 1535, Raja Tabariji diturunkan dari singgasananya oleh orang-orang Portugis. Raja Tabariji kemudian dikirim ke Goa, dan kemudian ia beralih ke agama Katolik.⁵⁶ Oleh karena hal tersebut, terjadi peperangan antara orang-orang Portugis dengan Ternate. Setelah terjadi pengepungan terhadap orang-orang Portugis selama lima tahun, akhirnya orang-orang Portugis dapat diusir dari Ternate dan pindah ke Tidore. Orang-orang Portugis membangun benteng di Tidore pada tahun 1578, namun pusat kegiatan mereka berada di Ambon, Maluku.

Kerajaan Ternate dan Tidore pada mulanya menerima orang-orang Portugis dan bahkan mempersilakan untuk membangun pusat perdagangan di wilayahnya, dengan pertimbangan akan mendapat keuntungan dari hubungan perdagangan. Menurut Vlekke, raja Ternate dan Tidore mengetahui bahwa kemungkinan kerajaannya akan diletakkan di bawah kekuasaan dari raja Portugis, tetapi mereka tidak

⁵⁴*Ibid.*

⁵⁵Hasti Sulaiman, F.X. Rema, & Anita. 2018. Menelusuri Jejak Sejarah Portugis di Kampung Numba. Dalam *Jurnal HISTORIA* 6(2), hlm. 237–250.

⁵⁶Ricklefs, *Op. Cit.*, hlm. 35.

terlalu menganggap serius mengenai hubungan politik.⁵⁷ Bagi mereka yang penting keuntungan dari perdagangan karena kemungkinan mendapatkan harga yang lebih mahal terhadap barang dagangannya. Pada akhirnya, Portugis mendapatkan monopoli perdagangan, dan raja Portugis menempatkan wakilnya sebagai pejabat yang bertugas mengontrol perdagangan di wilayah monopoli perdagangannya.

Monopoli perdagangan yang disertai penguasaan secara politik oleh Portugis terhadap Malaka dan Maluku, menandai lahirnya kolonialisme di Indonesia. Kolonialisme adalah penaklukan oleh orang-orang pendatang, yang kemudian menguasai tanah dan harta milik penduduk asli. Kolonialisme dilakukan dengan pembentukan koloni baru yang ditandai dengan usaha untuk membubarkan dan kemudian membentuk komunitas-komunitas dengan melakukan politik-politik perdagangan, yang sering kali disertai adanya penjarahan, melakukan pembunuhan massal, praktik perbudakan, dan mengadakan pemberontakan.⁵⁸ Ciri-ciri kolonialisme ditandai dengan adanya kewajiban daerah koloni untuk membayar upeti atau pajak kepada pemerintah pusat.

Menurut Ania Loomba,⁵⁹ kolonialisme modern tidak sekadar mengambil upeti, merampas harta benda serta kekayaan dari penduduk negara jajahannya, namun kolonialisme juga akan mengubah struktur perekonomiannya, membuat hubungan yang kompleks antara negara-negara jajahan dengan negara induk, mengakibatkan terjadinya arus manusia dan juga sumber daya alamnya dari negara koloni ke negara kolonialnya. Arus ini bekerja dalam dua arah. Arus bahan-bahan produksi, yang berupa bahan mentah, dan tenaga kerja dipindahkan untuk mendukung terjadinya proses produksi pada negara induk. Oleh karena itu, ke arah mana pun arus manusia dan material itu akan mengalir, keuntungan-keuntungannya selalu menuju ke negara induk.

Kolonialisme yang diusung oleh bangsa Eropa berangkat dari ego mereka yang merasa sebagai bangsa yang unggul. Bangsa menciptakan konsep geopolitik yang menciptakan hubungan dikotomis Barat dan Timur.⁶⁰ Melalui dikotomi itu, bangsa Barat dipersepsikan sebagai

⁵⁷Bernard HM. Vlekke, *Op. Cit.*, hlm. 90.

⁵⁸Ania Loomba. 2003. *Kolonialisme/Pascakolonialisme*. Diterjemahkan oleh: Hartono Hadikusumo. Yogyakarta: Bentang Budaya, hlm. 2.

⁵⁹*Ibid.*, hlm. 4.

⁶⁰Bagus Kurniawan, *Loc. Cit.*

bangsa yang kuat, cerdas, unggul, serta superior, sementara Timur dipersepsikan sebagai bangsa yang bodoh, lemah, dan inferior. Dikotomi hubungan tersebut dikembangkan Eropa berkaitan dengan kesadaran baru berupa gagasan tentang identitas ego Eropa yang merasa sebagai identitas lebih unggul dibanding semua bangsa dan juga budaya yang berasal dari non-Eropa. Gagasan ego Eropa tersebut merupakan paradigma kolektif yang dipercayai orang-orang Eropa.⁶¹ Paradigma kolektif itulah yang menjadi pembenaran adanya kolonialisme karena mereka tidak merasa melakukan penjajahan, tetapi mereka sedang melakukan pemberadaban terhadap bangsa Timur. Hal itu seperti yang digambarkan oleh Gramsci yang memercayai bahwa setiap negara yang bertindak sebagai penjajah menyatakan bahwa kebijakan kolonialnya akan selalu membawa peradaban baru bagi negara yang terjajah.⁶²

Selain paradigma kolektif ego Eropa, kolonialisme juga berkaitan dengan kapitalisme. Kolonialisme-kolonialisme yang dilakukan Eropa, menghasilkan adanya ketimpangan ekonomi, suatu kondisi yang dibutuhkan untuk pertumbuhan industri dan kapitalisme Eropa. Dalam bahasanya, Ania Loomba dikatakan bahwa kolonialisme sebagai bidan yang membantu proses kelahiran kapitalisme Eropa.⁶³ Dengan kata lain, tanpa adanya ekspansi kolonial yang dilakukan Eropa, maka transisi menuju kapitalisme di Eropa tidak akan terjadi.

Kolonialisme yang dilakukan Portugis memberikan pengaruh yang besar dan kekal bagi kehidupan di kepulauan Indonesia dalam dua hal, yaitu jaringan perdagangan yang kacau karena terganggu akibat ditaklukkannya Malaka, dan tertanamnya keyakinan agama Katolik pada masyarakat di beberapa daerah Maluku.⁶⁴ Sekitar tahun 1560, terdapat kurang lebih 10.000 orang memeluk agama Katolik yang sebagian besar mereka berdomisil di Ambon. Pada tahun 1590, jumlah pemeluk agama Katolik bertambah antara 50.000 sampai 60.000 orang. Untuk selanjutnya, terdapat komunitas-komunitas umat Kristiani di sana sampai masa-masa berikutnya.

⁶¹Edwar Said. 1995. *Kebudayaan dan Kekuasaan: Membongkar Mitos Hegemoni Barat*. Bandung: Mizan, hlm. 9.

⁶²Pozzolini, A. 2006. *Pijar-pijar Pemikiran Gramsci*. Yogyakarta: Resist Book, hlm. 154.

⁶³Ania Loomba, *Op. Cit.*, hlm. 5.

⁶⁴Ricklefs, M.C, *Op. Cit.*, hlm. 37.

Menurut perspektif politik, keberhasilan Portugis dapat dikatakan tidak begitu besar kemajuannya. Portugis hanya dapat membangun permukiman di wilayah Malaka dan Maluku. Meskipun kegiatan perdagangan makin meluas, Portugis kurang berhasil dalam perdagangan di Kepulauan Banda, yang merupakan pusat perdagangan pala. Orang Banda pada masa itu telah memiliki sistem pemerintahan yang dapat disebut demokratik, serta mereka terhimpun dalam beberapa komunitas republik.⁶⁵ Dalam perdagangan di laut antara Maluku dan Pulau Jawa, orang Banda memiliki andil yang besar, dengan karakter mereka yang pekerja keras dan mempunyai harga diri. Mereka berjuang mati-matian untuk menentang masuknya orang-orang Portugis, dan tidak membiarkan Portugis membangun benteng di pulau mereka, apalagi sampai memonopoli perdagangan rempah-rempah.

Bertahun-tahun Portugis merahasiakan jalur pelayaran mereka menuju ke Asia. Namun, ada orang-orang dari Belanda yang bekerja pada mereka, sehingga mengetahui jalur pelayarannya. Salah seorang Belanda yang bekerja pada mereka yaitu Jan Huygen van Linschoten, pada sekitar tahun 1596 menerbitkan sebuah buku berjudul: *Itinerario naer Oost ofte Portugaels Indien* (Catatan Perjalanan ke Timur atau Hindia Portugis).⁶⁶ Buku tersebut berisi tentang peta-peta serta deskripsi-deskripsi mengenai penemuan-penemuan orang-orang Portugis yang terperinci. Dengan buku tersebut, orang-orang Belanda tidak hanya mengetahui mengenai kekayaan Asia, tetapi juga mengetahui tentang persoalan-persoalan yang dihadapi oleh Portugis. Berbekal pengetahuan tersebut Belanda melakukan penyempurnaan kapal-kapal mereka dengan konstruksi dan persenjataan yang lebih kuat, sehingga kekuatannya tidak akan tertandingi oleh kekuatan Portugis.

Kedatangan Belanda dimulai ketika pada bulan Juni 1596 armada Belanda dengan empat kapal yang dipimpin oleh Cornelis de Houtman mencapai pelabuhan Banten. Di Banten, mereka menyepakati sebuah perjanjian yang merupakan perjanjian pertama antara seorang raja di Indonesia dengan orang-orang Belanda yang berhasil disepakati. Isi dari perjanjian tersebut adalah sebagai berikut.

⁶⁵Bernard H. M. Vlekke, *Op. Cit.*, hlm. 91.

⁶⁶Ricklefs, M.C, *Op. Cit.*, hlm. 38.

Atas rahmat Allah, Tuhan kami, dan berkat kehendak kalian, tuan-tuan bahwa kalian datang mengunjungi kami dengan empat kapal, dan karena kami telah melihat surat paten, yang oleh Yang Mulia Pangeran Maurits van Nassau dengan segala hormat telah diperintahkan untuk dipertunjukkan kepada kami, yang dengan surat itu kami mengetahui bahwa Yang Mulia menawarkan segala persahabatan dan persekutuan dengan kami yang persahabatannya akan diteguhkan oleh kalian, kami sangat puas untuk menjalin persekutuan dan persahabatan yang langgeng dengan Yang Mulia Pangeran dan dengan kalian, tuan-tuan yang terhormat, kami bersumpah akan memelihara persahabatan dan persekutuan ini, dan untuk memerintahkan semua rakyat kami untuk melakukan hal yang sama.⁶⁷

Namun, persahabatan tersebut tidak berlangsung lama karena dirusak oleh perilaku Cornelis de Houtman yang kasar. Armada Belanda tersebut kemudian berlayar menyusuri pantai utara Jawa, singgah di Sunda Kelapa atau Jayakarta, yang pada 20 tahun kemudian dibangun menjadi kota Batavia.

Keberhasilan armada pimpinan Cornelis de Houtman mencapai kepulauan Indonesia disambut sukacita di Belanda. Pada tahun-tahun berikutnya, kapal-kapal Belanda mulai berdatangan di Indonesia. Bagi raja-raja di Indonesia, kedatangan para pedagang dari Belanda sangat menguntungkan. Adanya persaingan antara pedagang Belanda dan Portugis, serta persaingan antarperusahaan dagang dari Belanda menguntungkan bagi raja-raja di Indonesia karena menyebabkan naiknya dua kali lipat harga-harga cengkih, lada, dan pala dalam beberapa tahun.

Pada tahun 1598, ada 22 buah kapal dari lima perusahaan Belanda yang berbeda-beda mengadakan pelayaran ke Indonesia. Armada yang dipimpin oleh Jacob van Neek yang pertama tiba di Maluku pada bulan Maret 1599, dan rombongan mereka diterima dengan baik. Kapal-kapal mereka ketika kembali ke Belanda mengangkut banyak rempah-rempah yang membuat keuntungan berlipat-lipat. Hal tersebut memicu pelayaran-pelayaran selanjutnya, dan pada tahun 1601 ada 14 ekspedisi yang berbeda berangkat dari negeri Belanda. Situasi tersebut oleh Ricklefs disebut sebagai masa pelayaran-pelayaran “liar” atau pelayaran “tidak teratur” (*wilde vaart*), yakni ketika ekspedisi perusahaan-perusahaan

⁶⁷Bernard H. M. Vlekke, *Op. Cit.*, hlm. 103.

Belanda berjuang keras dan saling bersaing untuk mendapatkan bagian dari perdagangan rempah-rempah Indonesia.⁶⁸

Persaingan antar perusahaan-perusahaan dagang Belanda tersebut membuat parlemen Belanda (*Staten Generaal*) pada tahun 1598 mengusulkan agar perseroan-perseroan yang bersaing tersebut melakukan fusi, menggabungkan kepentingan mereka. Usulan tersebut baru terlaksana pada Maret 1602 ketika perseroan-perseroan yang sebelumnya saling bersaing, menggabungkan kepentingan mereka dengan membentuk sebuah perserikatan yang bernama *Vereenigde Oost-Indische Compagnie* (VOC). Kepentingan mereka terwakili dalam sistem majelis (*kamer*), di mana setiap majelis punya sejumlah direktur, dan seluruhnya berjumlah 17 orang yang disebut dengan *Heeren XVII* (Tuan-tuan Tujuh Belas). Sesuai dengan oktroi dari parlemen, VOC diberikan wewenang melakukan pendaftaran personel yang didasarkan pada sumpah setia, berperang, membangun benteng-benteng, serta mengadakan perjanjian-perjanjian dengan pihak-pihak di seluruh Asia.⁶⁹

Menduduki pimpinan tertinggi VOC adalah *Bewindhebbers* (Pemilik Kekuasaan) yang berjumlah 73 orang. Sementara pengurus hariannya dijalankan oleh *Heeren Seventien* (Tujuh Belas Pimpinan). Pada tahun 1609, struktur kepengurusan VOC dilengkapi dengan menunjuk satu orang untuk menjabat sebagai *Gouverneur Generaal* (Gubernur Jenderal). Selain itu, juga dibentuk *Raad van Indie* (Dewan Penasihat Hindia) dengan anggota 9 orang, yang salah satunya adalah seorang Direktur Jenderal, yakni bawahan dari Gubernur Jenderal. Gubernur Jenderal bertugas menjalankan fungsi eksekutif, sedangkan *Raad van Indie* menjalankan tugas-tugas di bidang yudikatif.⁷⁰

VOC melalui para direkturnya memerintahkan Laksamana Van der Haghen untuk memimpin ekspedisi guna menyerang Portugis di semua benteng mereka. Serangan itu berhasil mengalahkan Portugis dari Ambon, dan meruntuhkan benteng mereka di Tidore. Penaklukan terhadap benteng Ambon memberikan hak milik teritorial kepada VOC sebagai yang pertama di wilayah kepulauan Indonesia.⁷¹ Pada bulan

⁶⁸Ricklefs, M.C, *Op. Cit.*, hlm. 39.

⁶⁹*Ibid.*, hlm. 39–40.

⁷⁰Abdul Syukur. 2010. Historiografi Belandasentris: Pembentukan dan Perkembangannya. Dalam *Jurnal Sejarah Lontar*, Vol. 7 (2), hlm. 41–49.

⁷¹Bernard H. M. Vlekke, *Op. Cit.*, hlm. 113.

Februari 1605, melalui van der Haghen disepakati perjanjian dengan desa-desa di Ambon, baik yang berpenduduk Islam maupun Kristen. Desa-desa tersebut mengakui kedaulatan dari parlemen Belanda yang berkedudukan sebagai negara atasan. Dalam perjanjian itu, ada klausul yang menjanjikan kebebasan beragama bagi semua orang, baik Muslim, Katolik, ataupun Protestan.⁷²

Agresivitas VOC semakin meningkat pada tahun berikutnya dengan melakukan gempuran ke Malaka. Namun, serangan tersebut dapat dipatahkan, sehingga Portugis tetap menguasai Malaka. Di sisi lain, bencana menimpa VOC ketika armada Spanyol yang berangkat dari Filipina berhasil menghancurkan kekuasaan kesultanan Ternate, serta menaklukkan semua pos-pos dagang milik Belanda. Terjadinya peperangan antara negara-negara Eropa di kepulauan Indonesia tersebut mengakibatkan wilayah Indonesia memasuki periode transisi yang akan menentukan bagi masa depan dan nasib orang-orang Indonesia.⁷³

Bangsa Eropa lainnya yaitu Inggris, juga terlibat dalam perdagangan rempah-rempah di Indonesia. Ratu Elizabeth I pada tahun 1600 memberi sebuah oktroi untuk *The East India Company*, dan mulailah Inggris melakukan pelayaran yang dipimpin oleh Sir James Lancaster. Bulan Juni 1602 armada Inggris itu tiba di Aceh, dan meneruskan ke Banten di mana mereka mendapatkan izin untuk membangun kantor dagang. Selanjutnya, pada 1604, pelayaran kedua *The East India Company* dengan dipimpin Sir Henry Middleton mampu mencapai Ternate, Tidore, Ambon, dan Banda. Sekitar tahun 1611–1617 orang-orang Inggris mendirikan kantor-kantor dagang di beberapa wilayah Indonesia, antara lain: Sukadana (Kalimantan), Makassar di Sulawesi, Jayakarta dan Jepara di Pulau Jawa, serta di Aceh, Pariaman, dan juga Jambi di Sumatera. Hal tersebut menjadikan persaingan Inggris dan VOC Belanda, bahkan sampai berkonflik.⁷⁴

VOC semakin agresif dalam upayanya menguasai perdagangan rempah-rempah. Saat Gubernur Jenderal dijabat oleh Jan Pieterszoon Coen pada tahun 1619–1623 dan 1627–1629, VOC sudah menggunakan cara-cara kekerasan. Ia memberitahukan kepada *Heeren XVII* bahwa VOC tidak akan mampu menguasai perdagangan tanpa melakukan

⁷²*Ibid.*

⁷³*Ibid.*

⁷⁴Ricklefs, M.C, *Op. Cit.*, hlm. 42–43.

peperangan. Coen meyakini bahwa di Asia hanya ada satu cara agar dapat memperkokoh kekuasaannya, yaitu dengan cara menghancurkan semua pihak yang merintanginya. Coen memilih Jayakarta yang memiliki pelabuhan bagus untuk dijadikan sebagai markas tetap dari VOC. Pada 12 Maret 1619, Jayakarta diputuskan untuk diberi nama baru, yaitu “Batavia”. Kota ini pada masa selanjutnya menjadi landasan perkembangan bagi pemerintahan Belanda di Indonesia.⁷⁵

Batavia penduduknya terdiri dari beberapa etnis.⁷⁶ Etnis yang terbesar di Batavia adalah Betawi yang umumnya mendiami daerah-daerah pesisir. Penduduk lainnya terdiri dari orang-orang yang berasal dari etnis Sunda yang mendiami daerah di bagian selatan, dan orang-orang etnis lain, seperti dari Jawa, dari Sumatera, dari Madura, dari Makassar, serta dari Bali dan etnis lainnya. Mereka tersebar secara merata di seluruh wilayah Batavia. Selain dari orang-orang etnis Nusantara, juga terdapat beberapa etnis lain yang asalnya dari luar Nusantara, selain tentunya orang-orang bangsa Eropa (Belanda), seperti dari Jazirah Arab, Cina, Jepang, dan dari India, yang jumlah mereka tidak terlalu banyak. Menurut catatan kependudukan, jumlah penduduk Batavia pada awal abad ke-19 sebesar 103.513 jiwa, dengan perincian sebagai berikut: orang bangsa Belanda kurang lebih 1.363 jiwa, bangsa Eropa lainnya sekitar 5.175 jiwa, etnis Cina berjumlah sekitar 24.000 orang, etnis Arab dan India kurang lebih berjumlah 100 jiwa. Sementara itu, dari orang-orang etnis Nusantara (Indonesia) berjumlah kurang lebih 78.000.⁷⁷

Batavia dijadikan oleh VOC sebagai kota untuk pusat administratif atau pemerintahan, dalam kerangka untuk mendukung misi negeri induk, yakni Belanda. Batavia berperan sebagai basis penyokong bagi kehidupan penduduk di negeri induk. Van den Bosch menggunakan konsep Nusantara sebagai tempat untuk mengambil keuntungan bagi penduduk negeri induk, atau yang diistilahkan dengan “gabus tempat Nederland mengapung”. Dengan kata lain, Nusantara dianggap sebagai sapi perahan oleh Belanda.⁷⁸

⁷⁵*Ibid.*, hlm. 45–46.

⁷⁶Huddy Husin. 2016. Ujung Senja Pabrik-pabrik Gula di Batavia Awal Abad ke-18. Dalam *SOSIO-E-KONS*, Vol. 8, No. 2, hlm. 139–147.

⁷⁷Susane Abeyasekere. 1989. *Jakarta a History*. Singapore: Oxford University Press, hlm. 57–65.

⁷⁸Sartono Kartodirjo. 1993. *Pengantar Sejarah Indonesia Baru: 1500–1900 dari Emporium sampai Imperium*. Jakarta: Gramedia, hlm. 305.

Kekuasaan VOC pada perkembangan selanjutnya bukan hanya sebatas pada perdagangan, tetapi juga di bidang politik. Robert Parthesius,⁷⁹ membagi dua periode perjalanan VOC dalam upaya meraih kekuasaan di wilayah kepulauan Indonesia. Periode pertama antara tahun 1610–1630 sebagai tahun pendirian stabilitas. Pada kurun waktu tersebut, pelayaran pulang-pergi yang dilakukan dengan seluruh krunya menunjukkan ketidakefektifan sehingga VOC memutuskan untuk menetap (*permanent presence*) agar dapat melakukan negosiasi harga dengan lebih leluasa. Setelah tahun 1630, barulah VOC melakukan kegiatan ekspansi dan konsolidasi guna mendirikan jaringan agar dapat melakukan intensifikasi dalam pelayaran.

VOC dalam upayanya mendapatkan monopoli perdagangan, melakukan adaptasi terhadap sistem perdagangan di Asia, yang kemudian melahirkan suatu sistem transportasi maritim strategis. Sistem tersebut menggunakan metode politis dengan cara mengadakan perjanjian-perjanjian dengan para penguasa lokal guna mendapatkan kesempatan dagang. Digunakan juga metode teknologis, yaitu yang paling signifikan adalah mendesain kapal disesuaikan dengan tujuan pelayaran, sehingga VOC dapat terus aktif sepanjang tahun, dan tanpa terbatas oleh perubahan musim. Kemudian, digunakan metode militer yang menjadi napas bagi pelayaran perdagangan maritim di Asia sebab kepemilikan terhadap kapal perang akan menjadi pengukur bagi posisi kekuasaan. Sesuai dengan realitas yang mengindikasikan perdagangan di Asia, yang di kemudian hari dikenal sebagai *age of commerce*, termasuk sebagai perdagangan dengan senjata (*armed trading*).⁸⁰ VOC cerdik karena menggabungkan politik, teknologi, dan militer menjadi kesatuan yang bersinergi untuk mencapai tujuan ekonominya, yaitu memonopoli perdagangan rempah-rempah di Indonesia.

Hasil pergulatan VOC dalam dua periode waktu tersebut adalah peningkatan pelayaran kapal-kapal yang ditandai adanya volume kedatangan kapal dari berbagai pelabuhan di seluruh dunia. Tercatat

⁷⁹Robert Parthesius. 2010. *Dutch Ship in Tropical Waters: The Development of The Dutch East India Company (VOC) Shipping Network in Asia 1595–1660*. Amsterdam: Amsterdam University Press, hlm. 31.

⁸⁰Lillyana Mulya. Tanpa tahun. Kebijakan Maritim di Hindia Belanda: Langkah Komersil Pemerintah Kolonial. (<https://journal.uny.ac.id/index.php/mozaik/article/viewFile/5543/4807>), diakses pada 23 Agustus 2019.

antara tahun 1610–1630 terdapat jumlah total 864 kunjungan kapal di Batavia dengan jumlah volume mencapai 133.417. Sementara itu, pada periode setelah stabilisasi, yaitu antara tahun 1630–1650 terjadi peningkatan kunjungan kapal yang meningkat 66% menjadi 1.442 kunjungan kapal dengan volume 242.353 *last* (1 *last* = 2 ton).⁸¹

Penggunaan metode militer oleh VOC menandakan bahwa keberadaannya di kepulauan Indonesia bukan lagi hanya sekadar menjalankan kegiatan perdagangan. Penguasaan-penguasaan VOC terhadap wilayah-wilayah kerajaan di Indonesia merupakan bentuk kolonialisme. VOC berubah dari sebuah perusahaan dagang menjadi sebuah imperium dagang yang menguasai kerajaan-kerajaan di Indonesia melalui penaklukan dengan peperangan. Serangkaian ekspedisi perang yang secara terus-menerus dilancarkan oleh VOC menandai suatu awal dari periode baru.

Periode antara tahun 1650–1680, semua kerajaan besar Indonesia mengalami keruntuhan. Diawali dengan kesultanan Ternate yang kehilangan kemerdekaannya, menyusul kemudian Makassar, Mataram, dan Banten. Hal tersebut tidak terlepas dari kekuatan VOC yang memiliki keunggulan dalam angkatan lautnya. Meskipun juga dipengaruhi oleh kondisi kerajaan-kerajaan yang sering silih berganti bangkit dan runtuh, karena diakibatkan perselisihan antara mereka sendiri dan adanya perang saudara. Negara-negara di Indonesia yang tidak memiliki hukum suksesi yang tetap sehingga mudah sekali runtuh, pada akhirnya harus menerima kenyataan adanya kekuatan luar yang akan turut campur tangan, dan menguasainya. Sebuah pemerintahan asing yang suksesi penguasaannya teratur dan stabil, yang mencengkeram kekuasaannya terhadap kepulauan Indonesia dalam jangka waktu amat lama.

Runtuhnya kerajaan-kerajaan besar, seperti Mataram, Makassar, dan Banten, serta dimulainya dominasi orang Belanda yang mengontrol kepulauan Indonesia. Sekitar tahun 1750, hanya tersisa sedikit daerah di kepulauan Indonesia yang terbebas dari campur tangan VOC Belanda. Pada waktu itu, dapat dibedakan tiga wilayah yang mendapatkan pengaruh Belanda. *Pertama*, meliputi pulau-pulau di Sumatera dan Kalimantan, di mana pengaruhnya tidak cukup memengaruhi cara hidup orang Indonesia. *Kedua*, di kepulauan wilayah timur di mana

⁸¹*Ibid.*

pengaruhnya kuat yang bersifat menindas. *Ketiga*, di Pulau Jawa, ketika Belanda masuk sampai ke pedalaman, memperkenalkan cara produksi baru, dan pengaruhnya menimbulkan perubahan yang besar pada kehidupan sosial dan ekonomi.⁸²

Pengaruh dalam kehidupan agama, antara lain, dilakukan di Maluku dengan mendorong agar suku-suku yang animistik di Pulau Seram dan Halmahera untuk menganut kredo Calvinis, serta memengaruhi penduduk Kristen di Ambon, yang sebelumnya telah dijadikan beragama Katolik oleh para misionaris Portugis, agar mengikuti Protestan yang diajarkan pendeta-pendeta yang dikirim dari Belanda. Hal tersebut menimbulkan kebencian di kalangan penduduk Muslim, yang menjadikan perang ini bukan hanya bersifat ekonomis, tapi juga perang agama.⁸³

Sementara itu, di ujung timur laut Pulau Sulawesi pengaruh Eropa cukup kuat. Gubernur Robert Paddbrugge dari Maluku pada tahun 1679 berkunjung ke Manado di daerah Minahasa, wilayah bagian utara Sulawesi. Para pemimpin lokal secara sukarela bersedia mengikat persekutuan dengannya. Persekutuan yang berlangsung lama karena sampai lebih dua abad kemudian, persekutuan itu tidak terganggu. Pada abad ke-19, orang Manado banyak yang menerima agama Kristen. Minahasa merupakan salah satu bagian dari kepulauan Indonesia yang paling merasakan pengaruh Eropa.⁸⁴

Selama sekitar dua abad, VOC beroperasi di wilayah Indonesia, menjadi bagian dari sejarah. Ada dua kajian sejarah yang membahas mengenai pengaruh VOC terhadap kehidupan sosial di Indonesia yang ternyata memberikan kesimpulan yang berbeda. *Pertama* adalah J. C. van Leur, seorang tokoh yang meletakkan tonggak historiografi Indonesia.⁸⁵ Leur memandang VOC sebagai suatu peristiwa yang tidak memberikan pengaruh apa-apa di Asia, karena perubahan sosial di Asia, dan di Indonesia baru terjadi pada abad ke-19 berkaitan dengan berlangsungnya industrialisasi di Eropa.

⁸²Bernard H. M. Vlekke, *Op. Cit.*, hlm. 187.

⁸³*Ibid.*, hlm. 156.

⁸⁴*Ibid.*, hlm. 191.

⁸⁵R. Z. Leirissa. 1999. VOC Sebagai Sejarah Sosial. Dalam *Wacana* Vol. 1 (1), hlm. 70–84.

Kedua, berbeda dengan Leur, Anthony Reid berpendapat bahwa secara tidak langsung, keberadaan VOC telah memberikan dampak terhadap kehidupan politik bagi kerajaan-kerajaan di Asia Tenggara yang cukup besar. Ia memberi contoh di Pulau Jawa, ketika VOC pada abad ke-17 berhasil menguasai daerah pantai sebelah utara Jawa (Pantura), yang sekaligus menguasai jalur perdagangan di wilayah tersebut, berpengaruh terhadap sistem politik di kerajaan di Jawa yang menjadi semakin bersifat autokratik. Senada dengan Reid, Luc Nagtegaal yang mempelajari Pantura abad ke-18, memperlihatkan adanya perubahan yang sangat mencolok akibat adanya intervensi VOC. VOC membangkitkan adanya suatu jaringan perdagangan yang disebutnya sebagai “*political entrepreneur*” yang menempatkan para bupati untuk melaksanakan tugas dalam perdagangan sebagai penghubung dengan VOC.⁸⁶

Kekuasaan VOC berakhir di Indonesia diakibatkan adanya peristiwa besar yang terjadi di Eropa. Pada tahun 1780, terjadi perang antara Prancis dan Inggris yang melibatkan Belanda. Akibat perang tersebut, kapal-kapal dari Asia tidak masuk lagi ke Eropa sehingga berpengaruh terhadap perekonomian. VOC kehilangan kredibilitas, dan terperangkap dalam hutang yang dalam. Meskipun pada tahun 1784 perang berakhir, tetapi VOC mengalami persoalan yang sangat besar, dan hanya mampu berdiri dengan dukungan penuh dari pemerintah Belanda.⁸⁷

Akibat dari perang di Eropa tersebut, terjadi pendudukan oleh Prancis terhadap Belanda yang berpengaruh terhadap keberadaan VOC. Pada tahun 1796, direksi VOC diharuskan untuk mundur dari jabatannya dan menyerahkan kepemimpinan kepada “*Comite tot de zaken van de Oost-Indische handel en bezittingen*”, sebuah komisi yang bertugas untuk perdagangan dan wilayah jajahan di Hindia Timur. Akhirnya, mulai 1 Januari 1800 oktroi (piagam) VOC yang dijadikan dasar hukum bagi berdirinya organisasi itu dinyatakan tidak berlaku lagi. Dengan demikian, VOC tidak bisa lagi menjalankan kegiatan organisasinya.⁸⁸

⁸⁶*Ibid.*

⁸⁷F. S. Gastra. Tanpa tahun. Organisasi VOC. Diterjemahkan oleh: Syahritha Chairaty Kasim dan Th. Van den End. (https://sejarah-nusantara.anri.go.id/media/userdefined/pdf/brillvocinventaris_gaastraid.pdf), diakses pada 25 Agustus 2019.

⁸⁸*Ibid.*

Berakhirnya kekuasaan VOC pada akhir tahun 1799 yang ditandai dengan tidak diperpanjangnya oktroi sebagai dasar hukum organisasinya, dan diserahkannya wilayah kepulauan Indonesia kepada kerajaan Belanda, menjadi penanda dimulainya masa “negara kolonial” di Indonesia. M. C. Ricklefs menyebut periode 1800–1910 sebagai masa dibentuknya negara kolonial (*the creation of a colonial state*).⁸⁹

Masa pendudukan Prancis di Belanda yang dimulai sejak 1795, sehubungan dengan sentralisasi kekuasaan Prancis, Raja Prancis saat itu, Napoleon Bonaparte, mengangkat adiknya Louis Napoleon untuk menjadi penguasa di kerajaan Belanda. Raja Louis pada tahun 1808 mengutus Marsekal Herman William Daendels untuk ke Batavia, yang akan menjabat sebagai Gubernur Jenderal (1808–1811).⁹⁰ Pada masa Daendels ini terjadi banyak perubahan terhadap pemerintahan di wilayah kekuasaan Belanda di Indonesia, yaitu dengan melakukan reformasi total administrasi. Daendels melakukan reorganisasi Dewan Hindia, memangkas korupsi, membangun benteng dan jalan, serta membangun administrasi.⁹¹

Bidang pemerintahan, Daendels merombak struktur provinsi di Jawa. Sebelumnya di wilayah sebelah timur Cirebon hanya membentuk satu provinsi. Melalui Dekrit tanggal 18 Agustus 1808, provinsi tersebut kemudian dibagi menjadi lima prefekturat dan delapan kabupaten.⁹² Semua bupati di Jawa diangkat sebagai pejabat pemerintah Belanda, yang tujuannya untuk melindungi dan menghindari mereka dari tindakan pemerasan dan penghinaan dari pejabat Eropa. Semua pejabat mendapat pangkat militer dan gaji yang cukup memadai.

Reformasi juga diberlakukan pada peradilan di Batavia yang dikritik oleh Daendels dalam bukunya “*Staat der Belandische Oost Indische Bezittingen*” dengan menyebut bahwa beberapa pengadilan yang dibentuk Kompeni tidak mampu menangani banyak kasus yang diajukan, serta adanya penyalahgunaan kekuasaan peradilan yang merajalela. Ordonansi 1708 dari kompeni yang merumuskan sedikit prinsip dalam pengadilan Batavia yang harus diperhatikan saat berurusan dengan perkara yang hanya

⁸⁹Dias Pradadimara. 2017. Dibentuknya Negara Kolonial di Sulawesi Bagian Selatan di Abad ke-19. Dalam *Lensa Budaya*. Vol. 12, (2), hlm. 56–70.

⁹⁰Ricklefs, M.C, *Op. Cit.*, hlm. 170.

⁹¹Bernard H. M. Vlekke, *Op. Cit.*, hlm. 229.

⁹²*Ibid.*, hlm. 230.

melibatkan orang-orang non-Kristen, dan mempertahankan kekuasaan peradilan bupati Jawa. Akibat hal itu adalah terjadinya kekacauan yuridiksi karena pemberlakuan adat istiadat atau hukum penduduk asli, diterapkan secara suka hati oleh pengadilan Eropa. Oleh karena itu, Daendels melakukan reorganisasi peradilan secara menyeluruh, dengan pemisahan urusan peradilan bagi kelompok penduduk yang berbeda. Reorganisasi tersebut dengan memberikan untuk setiap kabupaten dan wilayah di atas kabupaten, serta setiap prefekturat dengan sebuah pengadilan sendiri-sendiri. Pengadilan-pengadilan tingkat prefekturat terdiri dari orang Indonesia dan dua orang anggota dari Eropa, yang akan menghakimi kasus-kasus yang hanya melibatkan orang Jawa. Pengadilan ini akan melaksanakan peradilan menurut adat istiadat dan hukum Jawa. Sementara untuk kasus yang melibatkan orang-orang dari Eropa, Cina, Arab, dan orang-orang luar Jawa, akan dibentuk Dewan Peradilan di Batavia, Semarang, dan Surabaya, yang tunduk pada undang-undang Hindia Belanda yang ada.⁹³

Akhir tahun 1810, Prancis menderita kejatuhan pangkalan utamanya di Mauritius, yang memberikan keleluasaan bagi Inggris untuk merebut wilayah jajahan Belanda di Indonesia. Penaklukan tersebut membawa pengaruh bagi kebijakan kolonial di Indonesia. Inggris mengangkat Thomas Stanford Raffles sebagai Letnan Gubernur di Jawa. Pada masa kolonial Inggris, di Indonesia tidak ada lagi jabatan Gubernur Jenderal. Raffles dikenal sebagai seorang pembaharu dan menentang feodalisme, seperti juga Daendels.⁹⁴ Hal itu ditunjukkan pada perhatian Raffles terhadap kesejahteraan penduduk pribumi yang menurutnya sebagai tanggung jawab pemerintah. Pada masanya, diperkenalkan sistem "*land rent*" (sewa tanah) yang meletakkan dasar untuk perkembangan perekonomian, dan perlakuan terhadap para pejabat Jawa yang ditempatkan sebagai bagian mesin birokrasi pemerintah, seperti yang dilakukan oleh Daendels.⁹⁵

Raffles menginginkan ada pembaruan dalam bidang pemerintahan, sebagaimana yang ditulis oleh J. Chailley-Bert mengenai Raffles yang menyatakan dengan serius keinginannya untuk memulihkan hak-hak rakyat yang sudah berabad-abad dimilikinya, yaitu hak untuk memilih

⁹³*Ibid.*, hlm. 230–231.

⁹⁴Ricklefs, M.C, *Op. Cit.*, hlm. 174.

⁹⁵*Ibid.*, hlm. 176.

sendiri kepala desa mereka.⁹⁶ Namun, pembaruan-pembaruannya tidak pernah benar-benar terlaksana, seperti halnya gagasan-gagasan Daendels. Pemikiran bahwa pemerintah kolonial seharusnya menempatkan kesejahteraan bagi rakyat Indonesia menjadi suatu perhatian utama, pada akhirnya hanya bersifat teori saja, sejak masa kekuasaan Raffles sampai akhir abad ke-19. Reformasi yang dilakukan Raffles juga menjangkau bidang peradilan. Ia mencoba mencangkokkan sistem peradilan yang dikenal di Inggris, yaitu melalui sistem juri.⁹⁷ Sebuah sistem yang tidak dikenal di Belanda, apalagi bagi masyarakat Jawa. Pada akhirnya pembaharuan sistem peradilan itu mengalami kegagalan, dan dihapuskan kembali ketika Belanda berkuasa lagi atas wilayah Indonesia.

VOC ketika menguasai Indonesia ternyata tidak serius dalam kegiatan penyebaran agama Kristen. Berbeda dengan orang-orang Portugis sebelumnya yang giat melakukan penyebaran agama. Penolakan kompeni terhadap kegiatan misionaris didasari oleh keengganan para pejabatnya memberikan kesempatan lembaga lain, termasuk gereja untuk membangun pengaruh di wilayah yang telah mereka kuasai. Namun, menjelang kebangkrutan VOC, sekelompok orang Calvinis di Rotterdam mendirikan perkumpulan “Masyarakat Misionaris Belanda”⁹⁸ pada tahun 1797. Perkumpulan inilah yang melakukan reorganisasi Gereja Calvinis di wilayah Hindia setelah pemulihan pemerintahan Belanda dari Inggris. Keberhasilan kelompok ini dalam Kristenisasi pada masa itu adalah orang yang masuk Kristen di Manado yang berjumlah lebih dari 100.000 orang.

2. Pemerintahan Kolonial dan Kebijakan Diskriminasi Rasial

Pergantian kekuasaan dari VOC ke Kerajaan Belanda, menggeser tujuan keberadaan orang-orang Belanda di Hindia Timur, yang semula tujuannya untuk meraih keuntungan ekonomi, bertambah keinginan

⁹⁶Denys Lombard. 1996. *Nusa Jawa: Silang Budaya. Kajian Sejarah Terpadu Bagian III: Warisan Kerajaan-Kerajaan Konsentris*. Terjemahan oleh: Winarsih Partaningrat Arifin, Rahayu S. Hidayat, dan Nini Hidayati Yusuf. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 108.

⁹⁷Bernard H. M. Vlekke, *Op. Cit.*, hlm. 247.

⁹⁸*Ibid.*, hlm. 281.

menguasai baik ekonomi maupun politik. Oleh karena itu, semua wilayah perdagangan yang semula dikuasai VOC dijadikan sebagai daerah koloni oleh Kerajaan Belanda. Melalui program pasifikasi, daerah koloni diperluas tidak hanya di Pulau Jawa, tetapi menjangkau sampai ke Sumatera, Kalimantan, Nusa Tenggara, Pulau Sulawesi, Pulau Maluku, dan Irian Barat. Pulau-pulau yang terpisah-pisah ini disatukan menjadi bagian Kerajaan Belanda, negara di Eropa. Wilayah tersebut menjadi koloni yang dinamakan dengan nama Hindia Belanda.⁹⁹

Dasar hukum pelaksanaan pemerintahan di Hindia Belanda adalah Undang-Undang Dasar (*Grondwet*) Kerajaan Belanda tahun 1922. Menurut Undang-Undang Dasar tersebut, negara Hindia Belanda menjadi bagian dari kekuasaan Kerajaan Belanda. Kekuasaan Kerajaan Belanda pada waktu itu mencakup daerah-daerah di Kerajaan Belanda, wilayah Hindia Belanda, wilayah Suriname, dan Curasao.¹⁰⁰

Pemerintahan kolonial Belanda yang berkuasa di Indonesia menerapkan dualisme birokrasi pemerintahan. Di satu sisi telah diperkenalkan birokrasi dan administrasi yang modern dengan sistem administrasi kolonial (*Binnenlandsche Bestuur*), sementara di sisi lain tetap mempertahankan sistem administrasi tradisional atau *Inheemsche Bestuur*.¹⁰¹ Birokrasi pemerintahan kolonial, didasarkan pada sistem hierarki yang puncaknya ada pada Raja Belanda. Dalam implementasi kebijakan, Ratu Belanda mendelegasikan kepada wakilnya, yakni seorang pejabat gubernur jenderal untuk memegang pemerintahan pada negara-negara jajahan, termasuk di Hindia Belanda. Kekuasaan dan kewenangan yang diberikan kepada gubernur jenderal meliputi semua keputusan politik untuk negara jajahan dalam penguasaannya. Gubernur jenderal ditempatkan dalam struktur pemerintahan negara jajahan pada posisi yang sangat berkuasa atas semua urusan negara jajahan. Di bawah jabatan Gubernur Jenderal, ada gubernur yang berkedudukan di wilayah provinsi, sedangkan untuk tingkat kabupaten ditempatkan asisten residen serta pengawas (*controleur*). Asisten residen

⁹⁹Abdul Syukur, *Loc. Cit.*

¹⁰⁰A. Daliman. 2017. *Sejarah Indonesia Abad XIX-Awal Abad XX: Sistem Politik Kolonial dan Administrasi Pemerintahan Hindia-Belanda*. Yogyakarta: Ombak, hlm. 81.

¹⁰¹Nur Hasan. 2012. Corak Budaya Birokrasi pada Masa Kerajaan, Kolonial Belanda hingga di Era Desentralisasi dalam Pelayanan Publik. Dalam *Jurnal Hukum*, Vol. XVIII, (2), hlm. 1073–1087.

dan pengawas pengangkatannya dilakukan oleh gubernur jenderal guna membantu mengawasi kerja bupati dan wedana.¹⁰²

Birokrasi kolonial¹⁰³ merupakan sebuah instrumen yang resmi untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan di negara jajahan. Sebagai alat bagi negara penjajah untuk melakukan proses pengawasan terhadap wilayah jajahan, sehingga mempermudah dalam mengambil kekayaan dari negara jajahan. Suatu alat yang diharapkan mampu menghasilkan keuntungan ekonomi bagi negeri induk. Inti dari birokrasi kolonial adalah dalam pengelolaan bidang ekonomi dan penguasaan politik.

Birokrasi pada zaman kerajaan, bupati berperan sebagai kepala daerah yang dijabat oleh orang dari kalangan pribumi. Bupati ini mempunyai kekuasaan otonom, yang dalam menjalankan pemerintahannya tanpa ada pengawasan dari pusat kerajaan. Pengawasan dari pihak kerajaan hanya pada momen politik tertentu, seperti tradisi untuk menghadap raja (*paseban*) yang dilakukan setiap tahun. Dalam pelaksanaan *paseban* disertai dengan memberikan upeti kepada raja. Birokrasi pemerintahan pada masa kerajaan memiliki ciri-ciri antara lain:

- a. penguasa yang menggunakan administrasi publik dan menganggap sebagai urusan pribadi;
- b. administrasi merupakan perluasan dari rumah tangga istananya;
- c. tugas pelayanan yang ditujukan untuk pribadi sang raja;
- d. gaji dari raja yang diberikan kepada pegawai kerajaan, pada hakikatnya merupakan anugerah yang dapat ditarik kapan saja sesuai kehendak raja; dan
- e. para pejabat kerajaan yang dapat bertindak terhadap rakyat sesuka hatinya, seperti yang dilakukan raja.¹⁰⁴

Kebijakan penguasa kolonial dalam mengembangkan sistem birokrasi dan administrasi pemerintahan tidak banyak mengubah sistem yang telah berlaku di kerajaan Indonesia. Sistem yang dikembangkan

¹⁰²*Ibid.*

¹⁰³Nur Laely. 2018. Sistem Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda di *Onderafdeling Bonthain 1905–1942*. (<http://eprints.unm.ac.id/11608/1/ARTIKEL%20TESIS.pdf>), diakses pada 29 Agustus 2019.

¹⁰⁴Mohtar Mas'oed. 1994. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 45.

justro ditujukan untuk mendukung berkembangnya pola paternalistik yang telah menjiwai sistem birokrasi pada era kerajaan. Pemerintah kolonial memiliki kebijakan untuk tidak begitu saja menghapus sistem ketatanegaraan yang telah ada sebelumnya. Sebagai bangsa pendatang yang ingin menguasai wilayah bumi Nusantara, baik secara politik maupun ekonomi, pemerintah kolonial menyadari sepenuhnya bahwa keberadaannya tidak selalu aman. Pemerintah kolonial kemudian menjalin hubungan politik dengan pemerintah kerajaan yang masih disegani oleh masyarakat. Motif utama menjalin hubungan politik adalah dalam rangka menanamkan pengaruh politik pemerintah kolonial terhadap elite politik kerajaan.¹⁰⁵

Wilayah Hindia Belanda dijadikan dalam suatu kesatuan hukum yang disebut dengan Gubernemen (*Gouvernement*). Wilayah Hindia Belanda tersebut dibedakan sebagai berikut.

- a. Wilayah gubernemen, yaitu wilayah yang diperintah langsung oleh pejabat-pejabat gubernemen.
- b. Wilayah swapraja (*Zelfs Bestuurende Landschappen*). Pemerintahan di wilayah swapraja diserahkan kepada para raja pribumi yang mengakui dan tunduk kepada kedaulatan Pemerintah Belanda. Pengakuan tersebut dituangkan dalam sebuah pernyataan (*verklaring*).¹⁰⁶

Pernyataan pengakuan (*verklaring*) ada dua macam, yaitu pernyataan (*korte verklaring*) dan kontrak panjang (*lang contract*). Dalam *korte verklaring*, raja, sultan, atau istilah adat lainnya, sebagai kepala swapraja menyatakan secara singkat tentang: (a) pengakuannya dan kepatuhan terhadap kekuasaan tertinggi yang ada pada Raja Belanda; (b) ketaatan terhadap semua aturan dan perintah dari gubernemen; dan (c) kesediaannya untuk tidak mengadakan perjanjian dengan kekuasaan dari negara lain. Sementara itu, di dalam *long contract* diatur secara rinci tentang kewenangan dan tugas gubernemen.¹⁰⁷

Hukum yang berlaku di Hindia Belanda dipengaruhi oleh sistem pemerintahan di Belanda. Oleh karena itu, apabila terjadi suatu perubahan yang besar pada sistem pemerintahan negara Belanda, maka

¹⁰⁵Nur Hasan, *Loc. Cit.*

¹⁰⁶Nur Laely, *Loc. Cit.*

¹⁰⁷*Ibid.*

akan terjadi perubahan besar juga pada pemerintahan Hindia Belanda. Hal itu akan memengaruhi sistem hukum yang berlaku di Hindia Belanda. Perubahan pada sistem hukum Hindia Belanda, umumnya ditandai adanya pemberlakuan kebijakan tertentu, yang dapat dianggap merupakan aturan dasar dalam mengatur pemerintahan. Pada masa kolonial, ada tiga periode pemberlakuan hukum yang terpengaruh adanya perubahan pada negara Belanda. Periode tersebut adalah¹⁰⁸ periode tahun 1814–1855 sebagai masa *Besluiten Regering*, periode tahun 1855–1926 sebagai masa *Regerings Reglement* (RR), dan periode tahun 1926–1942 sebagai masa *Indische Staatsregeling* (IS).

Masa *Besluiten Regering*, hanya Kroon (raja) yang memiliki wewenang untuk mengurus dan mengatur semua hal di negara Belanda dan negara jajahannya. Kroon melakukan pengaturan dengan mengeluarkan keputusan atau penetapan (*Koninklijk Besluit* – KB). Perubahan *Grondwet* (UUD) di negara Belanda pada tahun 1848, yang mengubah sistem pemerintahan negara Belanda dari sistem monarki berubah menjadi parlementer, berpengaruh pada hukum di Hindia Belanda. Pengaturan terhadap daerah jajahan tidak lagi hanya ditetapkan oleh Kroon, tetapi dilakukan secara bersama-sama antara Kroon dengan *Staten Generaal* (parlemen). Peraturan terpenting yang dikeluarkan pada masa ini adalah *Reglement op het beleid der regering in Nederlandsh Indie* (*Regerings Reglement* - RR) dalam *Staatsblad* Tahun 1854 Nomor 2 yang isinya mengatur tentang kebijakan pemerintahan untuk diberlakukan di negara Hindia Belanda. Pada tahun 1922, terjadi lagi perubahan *Grondwet* (UUD) negara Belanda yang mengakibatkan terjadinya perubahan sistem pemerintahan Hindia Belanda. Menyusul perubahan tersebut, *Regerings Reglement* (RR) juga mengalami perubahan, yang diganti dengan *Indische Staatsregeling* (IS) yang mulai berlaku sejak 1 Januari 1926. Saat masa berlakunya IS, prosedur pembentukan peraturan untuk Hindia Belanda dilakukan bersama-sama oleh Pemerintah Hindia Belanda dan *Volksraad*. *Volksraad* adalah sebuah lembaga perwakilan rakyat, semacam parlemen, yang anggotanya terdiri dari orang-orang Indonesia asli.

¹⁰⁸Sunaryati Hartono, dkk., 2015. *Analisa dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Peninggalan Kolonial Belanda*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, hlm. 10–13.

Secara garis besar, pada masa tiga periodisasi hukum kolonial Hindia Belanda tersebut, dalam peraturan-peraturannya terdapat satu kesamaan dalam politik hukumnya, yaitu pembagian penduduk Hindia Belanda menjadi beberapa golongan. Tujuan adanya pembagian golongan penduduk adalah untuk menentukan mengenai hukum apa yang akan diberlakukan bagi masing-masing golongan penduduk tersebut.

Kebijakan pemerintah kolonial mengenai penduduk tersebut adanya sistem hukum yang dijalankan dengan cara diskriminatif. Penduduk Hindia Belanda oleh pemerintah kolonial dibedakan berdasarkan ras atau etnis ke dalam tiga golongan penduduk. Ketiga golongan penduduk itu adalah golongan Eropa; golongan Timur Asing yang terdiri dari orang-orang asal Cina, Arab, India, dan sebagainya; serta golongan pribumi (bumiputra). Kebijakan tersebut sebagaimana dapat dilihat dalam ketentuan yang diatur melalui *Indische Staatregeling* (IS) Pasal 163. Penggolongan penduduk tersebut jelas merupakan sebuah kebijakan yang bersifat diskriminatif. Dengan pembedaan golongan penduduk tersebut, Belanda melakukan politik adu domba antarmasyarakat (*divide et impera*), sebuah siasat politik memecah belah untuk tujuan yang menguntungkan bagi Belanda.

Diskriminasi yang dilakukan pemerintah kolonial dimulai sejak awal kekuasaan VOC di Batavia. Pada saat itu, VOC yang sedang membangun produksi gula, mendatangkan tenaga terampil dari Cina. Pembangunan Batavia dengan memanfaatkan bantuan dari orang-orang Cina,¹⁰⁹ dilakukan dengan cara memberikan jabatan kepada tokoh-tokoh orang Cina untuk menduduki jabatan kapiten dan letnan.¹¹⁰ Rupanya VOC menyadari bahwa orang-orang Cina memiliki kelebihan dalam hal perdagangan. Selain itu, karena orang-orang Cina telah lama datang dan bermukim di wilayah pedalaman Jayakarta, nama sebelum berganti menjadi Batavia. Hal itulah yang menyebabkan VOC mau bekerja sama dengan orang-orang Cina. Fenomena yang oleh Leonard Blusse¹¹¹ disebut sebagai persekutuan aneh antara penguasa dari Eropa dengan

¹⁰⁹Istilah ini dikemukakan oleh Susan Blackburn. Lihat dalam Susan Blackburn. 2011. *Jakarta: Sejarah 400 Tahun*. Jakarta: Masup, hlm. 33.

¹¹⁰Lilie Suratminto. 2014. Pembantaian Etnis Cina di Batavia 1740. Dalam *Jurnal Wacana*, Vol. 6, No.1, hlm. 16.

¹¹¹Leonard Blusse. 2004. *Persekutuan Aneh: Pemukiman Cina, Wanita Peranakan, dan Belanda di Batavia VOC*. Jakarta: LKIS, hlm. xii.

orang-orang Cina di Batavia. Persekutuan yang berakibat datangnya imigran secara bergelombang dan membuat semakin bertambahnya jumlah populasi orang-orang Cina di Batavia.¹¹²

Penyebutan “Cina” (China atau Tjina) dalam perkembangan selanjutnya di Indonesia menimbulkan polemik. Dalam bahasa Melayu sebagai asal bahasa Indonesia digunakan kata bangsa Tjina dan negeri Tjina dalam menyebut orang Tionghoa dan menyebut negara Tiongkok.¹¹³ Istilah tersebut digunakan sejak abad ke-17 sampai sekitar akhir abad ke-19, ketika mulai dikenal istilah “Tionghoa” yang mulai populer ketika mulai bangkit nasionalisme orang-orang Tionghoa di Jawa. Pemakaian istilah “Tionghoa” dimulai pada tahun 1900 yang digunakan untuk menyebut nama sebuah perkumpulan Tionghoa Hwee Koan (THHK). Penyebaran penggunaan istilah “Tionghoa” dibarengi dengan meninggalkan istilah “Cina” yang dianggap mempunyai makna yang merendahkan, dan bahkan dianggap menghina oleh orang-orang Tionghoa.¹¹⁴

Pemerintahan kolonial Belanda menjadikan etnis Tionghoa sebagai partner kerja dalam hubungan saling menguntungkan karena kolonial Belanda menganggap etnis Tionghoa mempunyai kemampuan yang tidak dimiliki oleh orang-orang pribumi, bahkan oleh pihak kolonial sekalipun. Hal tersebut sebagaimana yang diungkapkan oleh William Skinner bahwa sejak abad ke-17 sampai dengan abad ke-20 ketika orang-orang Belanda yang mengeksploitasi secara sistematis ekonomi Hindia Belanda sehingga membuat mereka maju pesat ekonominya, saat itu orang-orang Tionghoa mendapatkan banyak peranan yang tidak mampu dilaksanakan oleh orang Belanda sendiri.¹¹⁵

Etnis lain yang masuk ke dalam strata kedua, yaitu orang-orang Arab yang secara historis juga telah lama datang ke wilayah kepulauan Indonesia. Perlakuan pemerintah kolonial Belanda kepada orang-orang Arab dengan memisahkan dari pergaulan dengan orang-orang pribumi. Pembauran orang-orang Arab dan keturunannya dengan orang-orang

¹¹²Susan Blackburn, *Op. Cit.*, hlm. 36.

¹¹³Leo Suryadinata. 2002. *Negara dan Etnis Tionghoa: Kasus Indonesia*. Jakarta: LP3ES dan Centre For Political Studies, hlm. 102–103.

¹¹⁴*Ibid.*

¹¹⁵Melly G. Tan. 1992. *Golongan Etnis Tionghoa di Indonesia: Suatu Masalah Pembinaan Kesatuan Bangsa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 2.

pribumi sangat ditentang oleh kolonial Belanda, bahkan sampai menggunakan cara kriminalisasi. Untuk mencegah integrasi orang-orang Arab dan pribumi digunakan politik *passen stelsel* atau *wijkenstelsel*, yaitu menempatkan orang-orang Arab dalam semacam *ghetto-ghetto*. Agar dapat keluar dari *ghetto* tersebut, mereka diharuskan mendapat izin dari pemerintah kolonial.¹¹⁶ Meskipun demikian, dalam perjalanan sejarah menunjukkan bahwa antara orang-orang Arab dan orang-orang pribumi lebih bisa bersatu dibandingkan dengan orang-orang Tionghoa.

Politik adu domba dari pemerintahan kolonial Belanda dengan cara membenturkan kepentingan para pedagang Islam dari Arab yang bersama kalangan pedagang dari orang-orang pribumi, dihadapkan dengan para pedagang dari Tionghoa sebagai pesaingnya. Melalui Biro Urusan Bumiputra, politik adu domba diterapkan seperti yang terjadi ketika persaingan antara pedagang batik dan rokok kretek dari Arab dengan pedagang dari Tionghoa menimbulkan bentrokan-bentrokan yang menggemparkan masyarakat di Jawa dan Nusantara pada peristiwa “*Peroesoehan di Koedoes*”.¹¹⁷

Faktor lain yang membedakan antara orang-orang Arab dengan orang-orang Tionghoa dalam hal berhubungan dengan orang pribumi adalah faktor agama. Secara umum, orang-orang Arab yang beragama Islam mudah diterima oleh orang-orang pribumi yang juga mayoritasnya beragama Islam. Berbeda dengan orang-orang Tionghoa yang pada umumnya sebagai penganut agama, Buddha, Konghucu, Kristen, ataupun Katolik. Orang-orang Arab yang agamanya sama dengan orang pribumi, mereka diperlakukan oleh orang pribumi seperti orang-orang pribumi asli. Hal tersebut menurut Sumanto Al Qurtuby,¹¹⁸ karena “Islamisasi Nusantara” oleh para sejarawan selalu merujuk dan dikatakan bahwa yang berperan besar adalah orang-orang Arab dan India. Jadi, orang-orang pribumi akomodatif terhadap orang dari Arab karena menganggap bahwa merekalah yang membawa Islam ke Nusantara. Teori Arab inilah yang dipercaya dan diajarkan di sekolah-sekolah.

¹¹⁶Hamid Algadri. 1988. *Politik Belanda terhadap Islam dan Keturunan Arab di Indonesia*. Jakarta: CV Haji Masagung, hlm. 83.

¹¹⁷Kuntowijoyo. 1991. *Paradigma Islam, Interpretasi untuk Aksi*. Bandung: Mizan, hlm. 138–156.

¹¹⁸Sumanto Al Qurtuby. 2012. Islam di Tiongkok dan China Muslim di Jawa pada Masa Pra-Kolonial. Dalam *Al Madania*, Vol. 1, (1), hlm. 67.

Lebih lanjut, Sumanto Al Qurttuby mengatakan bahwa banyak agen yang berperan dalam menyebarkan agama Islam di Jawa, yang salah satunya dan berperan besar dalam penyebaran agama Islam di Jawa adalah orang-orang Muslim Tionghoa, yang perannya cukup signifikan dalam mewarnai keislaman di Jawa dibandingkan dengan orang-orang Arab khususnya dari Hadramaut, seperti yang selama ini dipercaya sementara orang-orang Islam di Indonesia.¹¹⁹ Teori lain mengenai penyebaran agama Islam di Nusantara yang dilakukan oleh orang-orang selain orang Arab sepertinya kurang mendapat kepercayaan dari orang-orang Islam di Indonesia. Padahal keislaman orang-orang Tionghoa lebih tua dibandingkan dengan Jawa.

Diskriminasi rasial tampak jelas dalam kebijakan hukum kependudukan yang dikeluarkan oleh pemerintah kolonial. Kebijakan-kebijakan tersebut membedakan hukum bagi golongan-golongan penduduk di Hindia Belanda. Kebijakan-kebijakan yang diskriminatif pada masa kolonial, antara lain, *Staatsblad* Tahun 1949 Nomor 25 tentang Reglemen Catatan Sipil untuk Golongan Eropa, *Staatsblad* Tahun 1917 Nomor 130 *jo.* *Staatsblad* Tahun 1918 Nomor 81 tentang Catatan Sipil untuk Golongan Timur Asing Tionghoa, *Staatsblad* Tahun 1920 Nomor 175 *jo.* *Staatsblad* Tahun 1927 Nomor 564 tentang Catatan Sipil untuk Golongan Indonesia Asli beragama Islam, *Staatsblad* Tahun 1924 Nomor 556 tentang Hukum Perdata dan Dagang untuk Golongan Timur Asing selain Tionghoa, *Staatsblad* Tahun 1933 Nomor 75 *jo.* *Staatsblad* Tahun 1936 Nomor 607 tentang Reglemen Pencatatan Sipil bagi Bangsa Indonesia Kristen Jawa, Madura, dan Minahasa.

3. Nasionalisme dan Ideologi-ideologi Pra-Kemerdekaan

Kepulauan Indonesia sejak sebelum masa kolonial, dikuasai oleh negara-negara yang berbeda-beda, baik negara yang termasuk kategori besar maupun yang hanya sekadar persekutuan masyarakat seperti sebuah desa. Antarnegara tersebut sering kali terjadi permusuhan yang menimbulkan peperangan dengan saling menaklukkan satu sama lain. Berbagai alasan yang memicu peperangan, antara lain, soal perebutan daerah perdagangan, dan masalah perbedaan agama. Negara-

¹¹⁹*Ibid.*

negara tersebut pada akhirnya dipaksa dan terpaksa untuk mengakui kedaulatan serta tunduk pada pemerintahan Belanda. Pemerintahan Belanda kemudian mulai campur tangan ke dalam pemerintahan raja-raja lokal yang dipaksa untuk tunduk dengan menandatangani “*korte verklaring*” sehingga pemerintah Belanda berkuasa untuk menentukan pengelolaan pemerintahan di negara-negara taklukan tersebut. Menurut Bernard H. M. Vlekke,¹²⁰ ada lebih dari 250 penguasa lokal yang menandatangani pernyataan ini. Selama 200 tahun lebih Belanda memberikan pengaruh kepada Indonesia melalui pemerintahan kolonialnya. Selama itu, Belanda lebih fokus pada eksploitasi kekayaan Indonesia demi kepentingan komersial melalui perniagaan, tanpa terlibat banyak mengenai urusan penduduk Indonesia.

Pergolakan politik di Belanda yang dimenangkan oleh kaum liberal memengaruhi kebijakan di Hindia Belanda. Awal abad ke-20 lahir sebuah prinsip mengenai Indonesia yang harus diperintah bukan untuk kepentingan Belanda, tetapi demi kepentingan penduduk asli Indonesia.¹²¹ Prinsip itulah yang kemudian mendasari dikeluarkannya “kebijakan etis”. Sebagai penanda dilaksanakannya politik etis, pidato Ratu Wilhelmina mengemukakan mengenai “hutang budi” Belanda, serta tanggung jawab etis negeri Belanda kepada rakyat Hindia Belanda.¹²² Politik etis mencakup tiga program, yaitu bidang pendidikan (*educatie*), bidang pertanian melalui irigasi (*irrigatie*), dan bidang kependudukan dengan mengadakan transmigrasi (*emigratie*).

Melalui Kebijakan Etis, pemerintah Belanda bersedia menerima tanggung jawab memberikan pendidikan bagi penduduk asli Hindia Belanda.¹²³ Pemerintah kolonial Belanda kemudian mulai mendirikan sekolah Belanda dan Indonesia. Pada awalnya banyak orang tua Indonesia yang tidak mau menyekolahkan anaknya dikarenakan alasan agama, yang mencurigai adanya Kristenisasi. Dekade selanjutnya mulai banyak orang Indonesia di sekolah menengah, dan pada dekade ketiga abad ke-20 pendidikan Belanda sudah dianggap sebagai sarana meraih

¹²⁰Bernard H. M. Vlekke, *Op. Cit.*, hlm. 307.

¹²¹*Ibid.*, hlm. 318.

¹²²R. Van Niel. 1970. *The Emergence of the Modern Indonesian Elite*. The Hague: W. van Hoeve Publishers Ltd, hlm. 32.

¹²³Anthony Reid. 2018. *Indonesia, Revolusi, dan Sejumlah Isu Penting*. Terjemahan oleh Tri Wibowo B.S., Jakarta: Prenadamedia Group, hlm. 13.

kemajuan. Tuntutan orang-orang Indonesia bertambah dari yang mampu diberikan pemerintah kolonial Belanda sehingga sekolah-sekolah swasta mulai bermunculan.¹²⁴

Kebijakan memberikan pendidikan bagi Hindia Belanda memunculkan dilema bagi kolonial Belanda yang memiliki ego bangsa Eropa karena di satu sisi adanya pendidikan menguntungkan pemerintah kolonial yang membutuhkan tenaga terampil untuk mendukung industrialisasi dan birokratisasi. Namun di sisi lain, adanya pendidikan mengancam ego bangsa Eropa yang berpandangan mengenai superioritas bangsa Eropa dibanding negara jajahan. Untuk mengatasi dilema tersebut, ditemukan cara yaitu dengan membangun pendidikan yang berdasarkan segregasi etnis dan menerapkan hierarki status.¹²⁵ Oleh karena itu, kebijakan awal pendidikan yang diterapkan bersifat elitis, anti-asimilasi, dan dualistik.

Berdasarkan kebijakan pendidikan dengan segregasi etnis dan hierarki status ini, didirikan sekolah *Europeesche Lagere School* (ELS) pada tingkat pendidikan dasar, dan *Hoogere Burger School* (HBS) untuk pendidikan menengah, yang semuanya itu diperuntukkan bagi orang-orang di kelompok yang memiliki status paling tinggi, yaitu orang Eropa. Sementara untuk orang-orang Kristen pribumi dikembangkan pendidikan yang mengadopsi kurikulum ELS dalam sekolah *Speciale School* (Sekolah Khusus). Sementara itu, untuk orang-orang pribumi lainnya dikembangkan sekolah rakyat (*volkschool*) yang berkembang menjadi dua tipe berdasarkan dua lapisan masyarakat yang berbeda, yaitu dengan membedakan sekolah pribumi untuk kelas satu (*Eerste Klasse School*) dan sekolah pribumi kelas dua (*Tweede Klasse School*).

Perkembangan selanjutnya terjadi perluasan akses pendidikan dan meningkatkan jenjang pendidikan sampai ke level universitas. Terjadi reorganisasi sekolah-sekolah, di antaranya sekolah pribumi kelas satu (*Eerste Klasse School*) yang direorganisasi menjadi sekolah *Hollandsch-Inlandsche School* (HIS), membuka sekolah tingkat menengah pertama untuk memperluas akses dengan mendirikan *Meer Uitgebreid Lager Onderwijs* (MULO), mendirikan sekolah menengah atas, yaitu *Algemeene Middelbare School* (AMS) serta level universitas dengan mendirikan *School*

¹²⁴*Ibid.*, hlm. 14.

¹²⁵Yudi Latif, *Op. Cit.*, hlm. 274.

tot opleiding van inlandsche artsen (STOVIA) dan *Nederlandsch-Indische Artsenschool* (NIAS). Selain itu, terjadi perluasan pengajaran tentang bahasa-bahasa Eropa, juga inisiatif pengiriman anak-anak bangsawan yang secara selektif dikirim untuk sekolah di negeri Belanda.

Politik etis bidang pendidikan ini pada akhirnya melahirkan suatu golongan baru dalam strata masyarakat Hindia Belanda, yaitu suatu kaum yang oleh Yudi Latif disebut sebagai “kaum inteligensia” dengan status dan identitas tersendiri.¹²⁶ Kaum inteligensia ini didominasi oleh mereka yang berasal dari sekolah STOVIA dengan tokoh-tokohnya, antara lain, Wahidin Sudiro Husodo, Abdul Rivai, Tirta Adhi Surjo, Tjipto Mangunkusumo, Suwardi Suryoningrat, dan Sutomo. Mereka yang kemudian disebut sebagai “*kaoem moeda*” dengan semangat untuk meraih kemajuan, kemudian mengembangkan organisasi, lembaga sosial-pendidikan, dan media komunikasi. Organisasi yang kemudian didirikan, dan di kemudian hari dicatat sebagai pencetus kebangkitan nasional, adalah perhimpunan Budi Utomo (BU) pada tanggal 20 Mei 1908 di Batavia.

Berdirinya Budi Utomo menjadi awal bagi kelahiran organisasi-organisasi lainnya dengan berbagai macam orientasi, yaitu ada yang berorientasi pada keagamaan, dan ada yang berorientasi pada kedaerahan. Tonggak penting dalam ranah perhimpunan sosial adalah berdirinya organisasi yang berorientasi keagamaan, yaitu Sarekat Dagang Islamiah (SDI) yang dirintis oleh Tirta Adhi Surjo. Kelahiran SDI ini menandai munculnya sebutan untuk golongan baru, yaitu yang dinamakan oleh Tirta sebagai “*Kaoem Mardika*”¹²⁷ atau dalam bahasa Belanda disebut “*Vrije Burgers*” untuk menyebut warga negara yang merdeka, yakni orang-orang yang memiliki mata pencaharian sendiri, tidak bergantung kepada pemerintah kolonial Belanda. Pada tahun 1912, SDI direorganisasi menjadi Sarekat Islam (SI). Yudi Latif menyebut bahwa SI menjadi tonggak yang menentukan bagi gerakan-gerakan (proto) nasionalis yang mengembangkan ide kebangsaan Islam.¹²⁸ Maka, muncullah “nasionalisme Islam” sebagai ideologi bagi perhimpunan yang berorientasi keagamaan. Ada perubahan dari gerakan-gerakan Islam yang semula berbasis daerah-daerah pedesaan beralih ke kota.

¹²⁶*Ibid.*, hlm. 143.

¹²⁷*Ibid.*, hlm. 295.

¹²⁸*Ibid.*

Kepemimpinan gerakan pun bertransformasi yang semula dipimpin oleh ulama kharismatik, kemudian dipegang oleh para pedagang dan kaum inteligensia yang bukan ulama.¹²⁹

Perhimpunan-perhimpunan yang berorientasi pada kedaerahan didirikan. Perhimpunan itu di antaranya, yaitu *Pagujuban Pasundan* (1914), *Bond van Studereenden van Java en Madoera* (1915) yang kemudian diganti dengan nama *Jong Java* (1918), *Jong Sumatranen Bond* (1917), *Jong Celebes* (1918), *Jong Minahasa* (1918), dan beberapa perhimpunan lainnya. Tonggak penting dalam berdirinya perhimpunan yang berorientasi kedaerahan adalah berdirinya “Panitia Nasionalisme Jawa” pada tahun 1917 di Batavia. Para pemimpinnya, yaitu Soerikoesoemo, Abdoel Rachman, dan Satiman, yang percaya bahwa masa depan mereka adalah Jawa, sebagaimana juga masa lalu mereka. Para penganut “nasionalisme Jawa” sangat memperhatikan pola masa lalu Jawa, dan berpegang teguh pada kesatuan kebudayaan di seluruh Jawa.¹³⁰ Selain perhimpunan-perhimpunan sosial tersebut, pergerakan para kaum inteligensia juga melahirkan partai politik, yaitu *Indische Partij* (IP), sebuah partai politik yang didasarkan multikulturalisme. IP didirikan oleh tiga orang inteligensia yang terkenal dengan sebutan tiga serangkai, yakni Tjipto Mangunkusumo, Suwardi Surjaningrat, dan Douwes Dekker. Kelahiran IP menandai adanya organisasi yang memiliki orientasi baru di luar orientasi keagamaan dan kedaerahan, yaitu berorientasi sekuler. IP juga merupakan organisasi politik yang memperjuangkan kesetaraan bagi penduduk Hindia Belanda. Mereka mempromosikan “nasionalisme Hindia”.¹³¹

Tumbuhnya nasionalisme di Indonesia tidak diketahui kapan mulainya. Namun, perhimpunan-perhimpunan yang terbentuk menunjukkan telah adanya nasionalisme yang menjiwai dalam berbagai perhimpunan tersebut. Menurut Stoddart,¹³² nasionalisme merupakan keadaan jiwa (*a state of mind*) yang berupa kepercayaan dari sebagian besar masyarakat di suatu wilayah, di mana mereka memiliki perasaan

¹²⁹Kuntowidjojo. 2001. *Muslim Tanpa Masjid: Esai-esai Agama, Budaya dan Politik dalam Bingkai Strukturalisme Transendental*. Dalam Idi S. Ibrahim (ed). Bandung: Mizan, hlm. 9.

¹³⁰Anthony Reid, *Op. Cit.*, hlm. 156.

¹³¹R. Van Niel, *Op. Cit.*, hlm. 63.

¹³²Lothrop Stoddard. 1966. *Dunia Baru Islam (The New World of Islam)*. Jakarta: Perum Percetakan Negara, hlm. 131.

kebangsaan, yakni rasa kebersamaan sebagai satu golongan (*a sense belonging together*) sebagai bangsa. Sementara itu, menurut Kohn,¹³³ nasionalisme adalah paham bahwa kesetiaan tertinggi setiap individu harus ditujukan kepada negara kebangsaan, adanya suatu perasaan yang sangat mendalam tentang suatu ikatan dengan tumpah darahnya yang erat, juga dengan tradisi-tradisi serta kepada penguasa-penguasa resmi di daerahnya. Sementara itu, Marvin Perry mendefinisikan nasionalisme sebagai ikatan sadar milik bersama sekelompok orang yang memiliki kesamaan dalam hal bahasa, kebudayaan, dan sejarah dengan ditandai kejayaan maupun penderitaan bersama, serta saling terikat dalam sebuah negeri tertentu.¹³⁴

Mulkhan¹³⁵ mengaitkan nasionalisme dengan teori politik, dengan berpendapat bahwa semula nasionalisme sebagai gagasan tentang kesatuan kebangsaan dalam ranah politik kenegaraan, dan ketika teori politik mengategorikan manusia dalam bermacam-macam bangsa, nasionalisme yang merupakan nilai rohaniah mendorong keinginan untuk hidup sebagai suatu bangsa dan mempertahankan kelangsungan hidupnya dalam kebangsaannya itu. Lebih lanjut, Mulkhan mengatakan bahwa kehadiran nasionalisme yang merupakan gejala awal modernisme bersamaan dengan keruntuhan imperium kekaisaran dan kekhalifahan di beberapa belahan dunia, beriringan dengan lahirnya kolonialisme dan kapitalisme yang memperoleh tentangan dari sosialisme serta komunisme.¹³⁶

Bentuk nasionalisme Indonesia lahir menjadi alat gerakan melawan kolonialisme dan imperialisme. Namun, pada dasarnya, lahirnya nasionalisme Indonesia karena politik identitas dan solidaritas.¹³⁷ Sebuah kebanggaan bahwa bangsa Indonesia yang pernah memiliki

¹³³Hans Kohn. 1984. *Nasionalisme: Arti dan Sejarahnya*. Jakarta: PT Pembangunan dan Penerbit Erlangga, hlm. 11.

¹³⁴Marvin Perry. 2013. *Peradaban Barat, Dari Revolusi Perancis Hingga Zaman Globalisasi*. Bantul: Kreasi wacana, hlm. 94.

¹³⁵Abdul Munir Mulkhan. 1996. Dialog Reflektif Nasionalisme, Agama dan Modernitas. Dalam Eko Prasetyo, Riana Tuaesikal, dan Rindjani (Editor). *Nasionalisme, Refleksi Kritis Kaum Ilmuwan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 14–35.

¹³⁶*Ibid*.

¹³⁷Mifdal Zusron Alfaqi. 2015. Memahami Indonesia melalui Prespektif Nasionalisme, Politik Identitas, serta Solidaritas. Dalam *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 28 (2), hlm. 111–116.

peradaban yang besar, seperti pada masa kerajaan Sriwijaya dan masa keemasan Majapahit, yang bisa ditunjukkan dengan adanya berbagai peninggalan berupa bangunan-bangunan seperti candi, serta nilai-nilai luhur peninggalan peradaban yang pernah ada di Nusantara. Nasionalisme di Indonesia bisa dianggap merupakan suatu “saringan ideologis”¹³⁸ berupa nilai-nilai luhur yang dimiliki dan telah lama berkembang di bumi Nusantara.

Nasionalisme yang diusung oleh SI sebagai perhimpunan pribumi pertama yang mempunyai cakupan luas di Hindia Belanda, adalah nasionalis umum yang diwarnai agama. Sebagaimana pidato yang disampaikan oleh Tjokroaminoto dalam Konggres Nasional SI yang diadakan di Bandung tanggal 17 Juni 1916, yaitu “Kita mencintai bangsa kita dan dengan kekuatan dari agama kita (Islam), kita harus berjuang untuk bisa mempersatukan semua, atau setidaknya mayoritas rakyat kita”.¹³⁹ Perkembangan SI menempatkannya sebagai organisasi massa yang terbesar pada masa itu. Pergerakan SI pun menunjukkan adanya kecenderungan radikal yang dipengaruhi pihak internal maupun eksternal, dengan adanya persemaian ideologi Marxis-Leninis. Cabang-cabang organisasi SI mulai diinfiltrasi oleh ajaran komunisme melalui pemimpin-pemimpin cabangnya, antara lain, melalui Semaun dan Darsono di Semarang, Alimin dan Muso di Batavia, serta H. Misbach di Solo.

Di Belanda, terdapat sekitar 30 mahasiswa dari keluarga bangsawan dan bupati di Hindia Belanda. Pada tahun yang sama dengan berdirinya Budi Utomo, tahun 1908, di Belanda para mahasiswa dari Hindia Belanda mendirikan *Indische Vereeniging* (IV), yang awalnya sebagai sebuah paguyuban budaya namun dalam perkembangan di kemudian hari berorientasi pada politik. Pada tahun 1917, usaha kaum Ethici Belanda untuk mempertautkan perhimpunan-perhimpunan mahasiswa Hindia Belanda yang ada di Belanda. Dibentuklah sebuah federasi yang terdiri dari perhimpunan mahasiswa pribumi *Indische Vereeniging*, perhimpunan mahasiswa keturunan Cina Hindia Belanda (*Chung Hwa Hui*), dan perhimpunan mahasiswa Belanda yang peduli pada masalah

¹³⁸Hariyono. 2014. *Ideologi Pancasila, Roh Progresif Nasionalisme Indonesia*. Malang: Intrans Publishing, hlm. 59.

¹³⁹H. O. S. Tjokroaminoto. 1981. “Zelf Bestur”. Dalam A.Z. Ihsan dan P. Soeharto. *Aku Pemuda Kemarin di Hari Esok*. Jakarta: Aksara Jayasakti, hlm. 14.

Hindia Belanda (*Groeven van Indologisch Verbond van Studeerenden*), dengan nama federasi, yaitu *Indonesisch Verbond van Studeerenden*. Istilah “Indonesia” yang digunakan dalam nama federasi ini menginspirasi perhimpunan-perhimpunan mahasiswa, sehingga pada tahun 1922 IV mengubah namanya menjadi *Indonesische Vereeniging*. Pada tahun 1924, berubah lagi namanya menjadi Perhimpunan Indonesia (PI).¹⁴⁰

Perhimpunan Indonesia mulai merumuskan konsepsi ideologi politiknya bahwa tujuan kemerdekaan politik haruslah didasarkan pada empat prinsip, yaitu sebagai berikut.

a. Persatuan Nasional

Persatuan nasional berarti keharusan untuk melakukan pengikatan bersama dari ragam ideologi dan identitas (etnis, agama, suku, kelas, dan warna kulit) ke dalam front perjuangan bersama untuk melawan kolonial.

b. Solidaritas

Solidaritas berarti menghapuskan perbedaan-perbedaan di antara rakyat Indonesia dan lebih menghiraukan konflik-konflik kepentingan antara pihak penjajah dan rakyat yang terjajah.

c. Non-Kooperasi

Non-kooperasi berarti keharusan untuk mencapai kemerdekaan melalui usaha-usaha bangsa Indonesia sendiri karena pihak penjajah memang tidak akan pernah mau memberikannya secara sukarela.

d. Kemandirian

Kemandirian berarti keharusan untuk membangun sebuah struktur nasional, politik, sosial, ekonomi, dan hukum alternatif yang berakar kuat dalam masyarakat pribumi yang sejajar dengan struktur pemerintahan kolonial.¹⁴¹

Konsepsi ideologi politik tersebut pada kenyataannya merupakan sebuah sintesis dari ideologi-ideologi terdahulu. Ideologi Persatuan Indonesia merupakan tema utama dari *Indische Partij*. Ideologi non-kooperasi merupakan platform politik kaum komunis. Kemandirian

¹⁴⁰Yudi Latif, *Op. Cit.*, hlm. 313–314.

¹⁴¹Ingleson, J, *Op. Cit.*, hlm. 5.

merupakan tema perjuangan Sarekat Islam, sedangkan solidaritas merupakan simpul yang menyatukan ketiga tema tersebut.¹⁴²

Tonggak penting dalam sejarah Indonesia adalah “Sumpah Pemuda” yang diikrarkan oleh para pemuda dari berbagai organisasi pemuda dan pelajar dalam sebuah pertemuan Kerapatan Pemuda Indonesia pada 26–28 Oktober 1928. Ikrar yang diikrarkan pada tanggal 28 Oktober 1928, yaitu “Kami poetera dan poeteri Indonesia mengakoe bertoempah darah jang satoe, Tanah Indonesia. Kami poetera dan poeteri Indonesia mengakoe berbangsa jang satoe, Bangsa Indonesia. Kami poetera dan poeteri Indonesia mendjoendjoeng bahasa persatuan, Bahasa Indonesia”. Komitmen kebangsaan baru dari para kaum muda ini semakin menguatkan gerakan-gerakan kebangkitan yang sudah ada sebelumnya yang berbasis etno-religius dan bersifat lokal. Organisasi tersebut antara lain adalah Budi Utomo (1908), Sarekat Islam (1912), Jong Java (1915), Jong Sumatranen Bond (1917), Jong Celebes (1918), Jong Minahasa (1918), Sekar Roekoen (1919), Jong Bataks Bond (1925), dan Jong Islamieten Bond (1925).

Komitmen dalam Sumpah Pemuda tersebut menandai adanya transformasi dari nasionalisme kultural beralih menuju nasionalisme politik. Gerakan-gerakan yang semula terkungkung dalam komunitas-komunitas berbasis etno-religius dan bersifat lokal, mulai menautkan diri ke komunitas lintas kultural bernama “Indonesia”. Setelah peristiwa Sumpah Pemuda, pelbagai organisasi pergerakan dari pelbagai latar etnis-keagamaan makin terdorong untuk mengintegrasikan diri ke dalam keindonesiaan dengan menambahkan kata “Indonesia” dalam namanya. Contohnya adalah Sarekat Islam yang bermetamorfosis menjadi Partai Sjarikat Islam Indonesia (PSII) pada tahun 1929. Sementara itu, Budi Utomo berubah menjadi Partai Indonesia Raya (Parindra) pada tahun 1935. Gerakan nasionalisme semakin menguat ketika pada tahun 1939 beberapa partai, yaitu Gerindo, Parindra, Partai Sarekat Islam, Partai Islam Indonesia, Persatuan Partai Katolik Indonesia, serta dua partai daerah yakni Persatuan Minahasa (yang sebagian besar Kristen) dan Pasundan (partai dari Jawa Barat) bergabung dalam Gabungan Politik Indonesia (GAPI).¹⁴³

¹⁴²*Ibid.*, hlm. 5–6.

¹⁴³Bernard H. M. Vlekke, *Op. Cit.*, hlm. 369.

D. Dinamika Ketatanegaraan Indonesia

1. Keberagaman Ideologi Politik dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia

Ikrar Sumpah Pemuda pada tanggal 28 Oktober 1928 menandai lahirnya identitas kebangsaan baru, yaitu Bangsa Indonesia. Ernest Renan dari Prancis mendefinisikan kata bangsa, yaitu sekelompok orang di mana mereka percaya diri untuk menjadi sebuah bangsa (*a nation is a group of people who believe themselves to be a nation*).¹⁴⁴ Sebuah definisi yang subjektif karena menilai pada unsur intrinsik dalam jiwa masyarakat. Sementara menurut A. H. Birch, bangsa adalah *a society which either governs itself today, or has done so in the past, or has a credible claim to do so in the not too-distant future*.¹⁴⁵ Sebuah definisi yang mensyaratkan adanya kemampuan untuk memerintah yang dimiliki oleh sebuah bangsa. Terbentuknya bangsa dengan demikian menjadi sebuah permulaan bagi terjadinya sebuah negara.

Istilah “Indonesia” yang menjadi sebuah nama bagi sebuah bangsa yang terbentuk merupakan istilah yang diciptakan oleh seorang etnolog Eropa pada akhir abad ke-19, kemudian digunakan oleh para nasionalis ketika mereka mulai menyadari perlunya sebuah persatuan nasional. Nasionalisme yang terbentuk bukanlah nasionalisme Hindia Belanda, tetapi nasionalisme Indonesia, meskipun belum terbentuk sebuah negara, begitu juga dengan wilayah negaranya yang mana sebagai tempat berdirinya negara belum jelas. Baru kemudian pada tahun 1945 nasionalisme itu memperoleh wadahnya dalam negara Indonesia yang diproklamasikan oleh Soekarno dan Hatta. Indonesia menjadi nama sebuah negara yang baru saja merdeka.

Kemerdekaan bangsa Indonesia menjadi sebuah negara, merupakan hasil perjuangan panjang dari seluruh komponen bangsa yang menginginkan menjadi sebuah bangsa yang merdeka. Kata “merdeka” berasal dari kata dalam bahasa Sansekerta, yaitu “mahardika” yang artinya “menonjol, bijaksana, kaya, atau masyhur”. Berdasarkan

¹⁴⁴Singgih Tri Sulistiono. 2018. Nasionalisme, Negara Bangsa dan Integrasi Nasional Indonesia: Masih Perlukah? Dalam *Jurnal Sejarah Citra Lekha*, Vol. 3, (1), hlm. 3–12.

¹⁴⁵A. H. Birch. 1989. *Nationalism and National Integration*. London: Unwin Hyman.

penelusuran Reid,¹⁴⁶ pada prasasti Telaga Batu di Sumatera Selatan yang diperkirakan dari abad ke-7 telah digunakan istilah dalam bahasa Melayu, yaitu kata “*murdhaka*” yang menurutnya merupakan adopsi dari kata “merdeka” dan maknanya merujuk kepada sekelompok orang bawahan atau untuk menyebut orang yang dalam tanggungan. Sementara dalam bahasa Borneo dan Sulawesi, kata itu merujuk pada kelompok perantara, yaitu di atas budak akan tetapi di bawah penguasa. Sementara itu, kamus yang lebih tegas menyebut kata “merdeka” adalah daftar kata Melayu yang disusun Frederick de Houtman pada tahun 1600 di Aceh. Dalam kamus itu, kata “merdeka: *vryman/geen salef zijn*” yang artinya manusia bebas atau bukan budak.

Di Jawa, ada istilah “*desa pardikan*” yang artinya desa bebas, yaitu desa yang mendapatkan sertifikat yang membebaskan mereka dari kewajiban membayar pajak, atau mereka dibebaskan dari pengabdian kepada raja. Kata “*pardikan*” diduga merupakan penyebutan lain dari kata “merdeka”.

Di Wajo dikenal ada penyebutan *am-maradeka-ngenna to Wajo*. Menurut Andi Zainal Abidin, dalam memaknai kata “merdeka” bagi Wajo disebutkan: “Rakyat Wajo adalah merdeka; merdeka sejak lahir. Hanya tanah mereka yang dikuasai, pemilik tanah semuanya merdeka. Satu-satunya tuan mereka adalah hukum adat yang disepakati bersama”.¹⁴⁷ Dalam tradisi utama Wajo sebagaimana yang tertuang dalam *Lontara Sukku’na Wajo’* yang sebagian besar berisi tentang penjelasan bagaimana negara dibentuk berdasarkan adanya kesepakatan, dan adanya kebebasan rakyat yang dijamin. Salah satu poin tentang kebebasan rakyat Wajo dinyatakan: “Yang disebut merdeka hanya tiga hal; *pertama*, tidak dihalangi kehendaknya; *kedua*, tidak boleh dilarang mengeluarkan pendapat; *ketiga*, tidak dilarang ke selatan, ke utara, ke barat, ke timur, ke atas, dan ke bawah. Itulah hak-hak kemerdekaan orang-orang Wajo”.¹⁴⁸

Penggunaan kata “merdeka” semakin sering terutama oleh kaum nasionalis yang menggandengkan kata “Indonesia” dan “merdeka”, yang dimaknai sebagai sebuah independensi atau kemerdekaan.

¹⁴⁶Anthony Reid, *Op. Cit.*, hlm. 131–132.

¹⁴⁷Andi Zainal Abidin. 1985. *Wajo’ pada Abad XV-XVI. Suatu Penggalan Sejarah Terpendam Sulawesi Selatan dari Lontara*. Bandung: Alumni, hlm. 115.

¹⁴⁸*Ibid.*, hlm. 148.

Pemerintahan Kolonial Belanda tidak memberikan kesempatan bagi berkembangnya ide kemerdekaan ini. Sebagian orang Belanda setuju bahwa kepada kaum nasionalis perlu diberikan kebebasan berbicara dan bertindak, tetapi hanya apabila mereka mau “bekerja sama” dengan pemerintah. Sikap kaum nasionalis terhadap kerja sama itu terbagi menjadi dua kelompok yang berbeda, namun sebagian besar kaum nasionalis menolak kerja sama sampai masalah kemerdekaan diterima sebagai dasar berdiskusi oleh penguasa Belanda.

Pemerintahan kolonial Belanda berakhir dan diganti dengan pendudukan Jepang antara tahun 1942–1945. Terjadi perubahan sikap kaum nasionalis yang kemudian mau bekerja sama dengan Jepang, dengan harapan mencapai Indonesia merdeka yang tercapai saat berakhirnya masa pendudukan. Jepang pada September 1944 menjanjikan suatu kemerdekaan bagi Indonesia. Melalui pernyataan oleh Perdana Menteri Jepang, Kuniaki Koiso, yang pada tanggal 7 September 1944 menyampaikan janji bahwa Indonesia pasti akan diberikan kemerdekaan, yaitu “pada masa depan”. Walaupun kemerdekaan telah dijanjikan, tidak banyak tindakan untuk mewujudkannya, kecuali pada bentuk simbolis berupa bendera dan lagu kebangsaan.

Rancangan Jepang dalam memenuhi janji memberikan kemerdekaan pada Indonesia dibuat dalam dua tahap, yaitu pertama dengan membentuk BPUPK yang disusul kemudian dengan didirikannya Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). BPUPK beranggotakan 69 orang yang terdiri dari perwakilan lima golongan sesuai dengan kehendak Jepang dalam melakukan pembagian golongan, yaitu golongan pergerakan, golongan Islam, golongan birokrat (kepala jawatan), wakil kerajaan (*kooti*), pangreh praja (residen/wakil residen, bupati, wali kota), dan golongan peranakan. Golongan peranakan terdiri dari: peranakan Tionghoa (4 orang), peranakan Arab (1 orang), dan peranakan Belanda (1 orang). Selain itu, juga terdapat dua orang perempuan sebagai anggota, yaitu Ny. Maria Ulfa Santoso dan Ny. R.S.S. Soenarjo Mangoenpoespito. Dilihat dari unsur-unsur perwakilan dalam struktur BPUPK, cukup menggambarkan golongan sosial politik yang ada di Indonesia pada masa itu.

Berdasarkan rancangan Jepang, BPUPK hanya bertugas untuk melakukan penyelidikan kemerdekaan, sedangkan untuk menyusun rancangan dan penetapan konstitusi atau Undang-Undang Dasar

menjadi kewenangan PPKI. Dalam perkembangannya, setelah BPUPK melakukan rangkaian rapat-rapat dan sidang-sidang, BPUPK telah berhasil menyusun Undang-Undang Dasar (UUD) yang pada bagian Pembukaan memuat dasar negara (yang dinamakan Pancasila) sebagai norma dasar (*Grundnorm*). Sebagai norma dasar, Pancasila akan menjiwai perumusan batang tubuh Undang-Undang Dasar sebagai aturan dasar (*Grund gesetzte*).¹⁴⁹

Keberhasilan BPUPK dalam merumuskan hukum dasar negara dengan keberaniannya keluar dari formalitas yang digariskan oleh Jepang. Pada masa akhir persidangan pertamanya, telah berhasil merumuskan sebuah rancangan yang ditandatangani 9 orang anggota yang dikenal sebagai Panitia Sembilan yang dibentuk atas inisiatif Soekarno. Oleh Soekarno, rancangan itu diberi nama “Mukaddimah”. Sementara Muhammad Yamin memberi nama rancangan itu sebagai “Piagam Jakarta”, sedangkan Sukiman Wirjosandjojo menyebutnya dengan nama “*Gentlemen’s Agreement*”.¹⁵⁰

Panitia kecil dalam membuat rancangan UUD, mengacu pada susunan yang oleh Soepomo disebut sebagai “sistematika negara kekeluargaan”. Soepomo menekankan pada semangat kekeluargaan berkaitan dengan apa yang ia sebut sebagai “dasar pengertian negara (*Staatsidee*)” yang akan dijadikan dasar pembentukan negara Indonesia. Ada tiga hal yang menarik berkaitan dengan apa yang disampaikan oleh Soepomo di hadapan sidang BPUPK ketika membahas susunan bentuk negara, yaitu: *pertama*, apakah Indonesia yang akan berdiri merupakan persatuan negara (*eenheidsstaat*) atau sebagai negara serikat (*bondstaat*) atau persekutuan negara (*statenbond*); *kedua*, persoalan bagaimana hubungan antara negara dengan agama; dan *ketiga*, apakah menjadi republik atau monarki.¹⁵¹

Lebih lanjut, Soepomo menyampaikan tentang dasar pengertian negara dengan menguraikan tiga aliran pemikiran tentang negara, yaitu sebagai berikut.¹⁵²

¹⁴⁹Yudi Latif, *Op. Cit.*, hlm. 33.

¹⁵⁰*Ibid.*, hlm. 23–24.

¹⁵¹Nuruddin Hady. 2019. *Negara Kesatuan, Meneguhkan Kembali Gagasan Pendiiri Negara*. Malang: Setara Press, hlm. 25.

¹⁵²Sekretariat Negara Republik Indonesia. 1995. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*. Jakarta: Sekretariat Negara, hlm. 33.

- a. Aliran pemikiran yang menyatakan bahwa negara terdiri atas dasar teori perseorangan atau teori individualistis seperti yang diajarkan Thomas Hobbes dan John Locke di abad ke-17, oleh Jean Jacques Rousseau pada abad ke-18, oleh Herbert Spencer pada abad ke-19, dan oleh H.J. Laski di abad ke-20. Menurut aliran pemikiran ini, negara ialah masyarakat hukum (*legal society*) yang disusun atas kontraknya antara seluruh orang dalam masyarakat itu (*contract social*). Susunan hukum negara yang berdasar individualisme terdapat di negara Eropa Barat dan Amerika.
- b. Aliran pemikiran tentang negara lainnya, yaitu teori golongan dari negara (*class theory*), seperti yang diajarkan oleh Marx, Engels, dan Lenin. Negara dianggap sebagai alat dari suatu golongan (*Klasse*) untuk menindas golongan yang lain. Negara menjadi alatnya golongan yang mempunyai kedudukan ekonomi paling kuat untuk menindas golongan-golongan lain yang berada dalam kedudukan ekonomi lemah. Negara kapitalistis ialah alatnya *bourgeoisie* untuk menindas kaum buruh, oleh karena itu para Marxis menganjurkan revolusi politik dari kaum buruh untuk merebut kekuasaan negara agar kaum buruh dapat berganti menindas kaum *bourgeoisie*.
- c. Aliran pikiran yang lain lagi dari pengertian negara adalah teori yang dapat disebut teori integralistik yang diajarkan oleh Spinoza, Hegel, Adam Muller, serta yang lainnya pada abad ke-18 dan ke-19. Menurut aliran pikiran ini, negara tidak untuk menjamin kepentingan dari seseorang atau golongan, akan tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai persatuan.

Berdasarkan aliran-aliran yang telah disampaikan, kesimpulan Soepomo tentang aliran yang cocok dengan alam pemikiran masyarakat Indonesia adalah aliran ketiga, yaitu negara integralistik.

Soepomo dalam mengambil kesimpulan tentang negara integralistik yang sesuai dengan masyarakat Indonesia, mengambil contoh dari satuan masyarakat yang kecil dan sederhana di Indonesia. Sebelumnya, Soepomo menjelaskan mengenai pemahamannya tentang corak masyarakat Indonesia yang dikaitkan dengan ide integralistik dengan mengutarakan sebagai berikut.

... semangat kebatinan, struktur kerohanian dari bangsa Indonesia bersifat serta bercita-cita persatuan hidup, persatuan kawulo, dan

gusti, yaitu persatuan antara dunia luar dan dunia batin, antara mikrokosmos dan makrokosmos, antara rakyat dan pemimpin-pemimpinnya. Segala manusia sebagai seseorang, golongan manusia dalam masyarakat dan golongan-golongan lain dalam masyarakat itu dan tiap-tiap masyarakat dalam pergaulan hidup di dunia seluruhnya dianggap mempunyai tempat dan kewajiban hidup (darma) sendiri-sendiri menurut kodrat alam dan segala-galanya ditujukan kepada keseimbangan lahir dan batin. Manusia sebagai seseorang tidak terpisah dari seseorang lain atau dari dunia luar, golongan-golongan manusia, malah segala golongan makhluk, segala sesuatu bercampur-baur dan bersangkut-paut, segala sesuatu berpengaruh-pengaruhi dan kehidupan mereka bersangkut-paut. Inilah *idee* totaliter, *idee* integralistik dari bangsa Indonesia, yang berwujud juga dalam susunan tata negaranya yang asli.¹⁵³

Menurut Soepomo, integralistik berarti negara tidak untuk menjamin kepentingan individu. Bukan pula untuk kepentingan golongan tertentu, tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai satu kesatuan yang integral. Dalam konsep negara integralistik, negara adalah kesatuan masyarakat yang organis dan tersusun secara integral. Di dalamnya, segala golongan, segala bagian, semua individu berhubungan erat satu sama lain. Pemikiran ini didasarkan pada prinsip persatuan antara pimpinan dan rakyat (*Manunggaling Kawula-Gusti*) dan prinsip persatuan dalam negara seluruhnya. Bagi Soepomo, konsep negara seperti ini cocok dengan alam pikiran ketimuran. Pemikiran ini juga didasarkan pada struktur sosial masyarakat Indonesia yang asli yang terdapat di desa-desa di Indonesia. Bagi Soepomo, hal itu tidak lain merupakan ciptaan kebudayaan Indonesia sendiri.¹⁵⁴

Lebih lanjut, Soepomo menjelaskan bahwa pada susunan tata negara yang paling kecil, yaitu Desa, kepala desa, atau kepala rakyat wajib menyelenggarakan kesadaran akan keadilan rakyat, harus memberi bentuk (*Gestaltung*) pada rasa keadilan dan cita-cita masyarakat. Oleh karenanya, kepala desa harus senantiasa memperhatikan gerak-gerik masyarakat dan senantiasa bermusyawarah dengan rakyatnya, sehingga pertalian batin antara pemimpin dan rakyatnya senantiasa terpelihara.

¹⁵³Muhammad Yamin. 1959, *Op. Cit.*, hlm. 113.

¹⁵⁴RM. A.B. Kusuma. 2004. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Indonesia, hlm. 124–125.

Suasana persatuan antara pemimpin dan rakyatnya, antara golongan masyarakat satu sama lain, serta segala golongan diliputi dengan semangat gotong royong, atau semangat kekeluargaan.¹⁵⁵

Berdasar penjelasan Soepomo tersebut, dapat diketahui unsur dari integralistik yang menurutnya asli Indonesia, terutama berkaitan dengan hubungan ideal antara pemimpin dengan rakyat. Unsur-unsurnya antara lain: (a) pejabat negara adalah pemimpin yang jiwanya bersatu dengan rakyat; (b) pemimpin memberi bentuk pada rasa keadilan, juga cita-cita rakyat; (c) pemimpin senantiasa bermusyawarah dengan rakyat atau bersama dengan wakil-wakilnya; serta (d) suasana persatuan pemimpin dengan rakyatnya, dan antargolongan rakyat, bersemangat kekeluargaan serta gotong royong.¹⁵⁶

Menurut Yudi Latif,¹⁵⁷ sistematisasi negara kekeluargaan itu merupakan cerminan semangat umum yang bergemuruh di dalam persidangan BPUPK. Gagasan negara kekeluargaan bukan hanya mencerminkan gagasan tentang negara integralistik Soepomo, seperti yang disangkakan banyak pihak. Konsep negara kekeluargaan bukanlah konsep yang bercorak tunggal, tetapi sebagai perpaduan dari berbagai unsur. Ada unsur paham *manunggaling kawulo lan gusti* sebagaimana konsepsi dalam tradisi Jawa, juga dipengaruhi konsepsi kekeluargaan dari Jepang, yaitu *Hakko Itjii*, perspektif sosialisme Islam mengenai ketidakterpisahan antara individu dan masyarakat (antara *fardhu 'ain* dengan *fardhu kifayah*), perspektif sosialisme dari pelayanan kasih Kristiani atau *Cristian Confession*, mengandung corak populisme radikal pemikiran Soekarno, pemikiran demokrasi sosial dari Mohammad Hatta, dan paham Integralisme dari Soepomo.

Persidangan kedua BPUPK tanggal 10–17 Juli 1945 dilakukan dengan membentuk tiga kelompok panitia, yaitu panitia untuk perancang hukum dasar, panitia untuk perancang keuangan dan ekonomi, serta panitia untuk perancang pembelaan tanah air. Soekarno yang ditunjuk sebagai ketua panitia untuk perancang hukum dasar, kemudian membentuk panitia kecil dengan tugas untuk merumuskan

¹⁵⁵Marsillam Simandjuntak. 2003. *Pandangan Negara Integralistik: Sumber, Unsur dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD NRI 1945*. Cetakan Ketiga. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, hlm. 91.

¹⁵⁶*Ibid.*

¹⁵⁷Yudi Latif, *Op. Cit.*, hlm. 29.

rancangan UUD. Panitia kecil memulai merumuskan rancangan UUD pada tanggal 11–12 Juli 1945, dan pada tanggal 13 Juli 1945 rumusan yang telah dihasilkan didiskusikan dalam Rapat Besar Panitia Perancang. Setelah melalui rangkaian diskusi, pada Rapat BPUPK pada tanggal 15–16 Juli 1945 lahirlah rancangan UUD.

Panitia kecil dengan mendasarkan pada Piagam Jakarta, terlebih dahulu merumuskan pokok pikiran yang terdiri dari lima pokok pikiran, yaitu sebagai berikut.¹⁵⁸

- a. Negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan, dengan mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.
- b. Negara yang berdasar atas hidup kekeluargaan, akan menyelenggarakan dasar itu bukan saja ke dalam, akan tetapi juga keluar.
- c. Negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan.
- d. Negara berdasar atas ketuhanan, menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.
- e. Negara Indonesia memperhatikan keistimewaan bagi penduduk yang terbesar dalam lingkungan daerahnya, yaitu penduduk yang beragama Islam. Dengan jelas dituliskan “kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya”.

Berdasarkan pokok-pokok pikiran tersebut kemudian dirumuskan Batang Tubuh UUD. Pada akhirnya, BPUPK mencapai konsensus mengenai rancangan UUD yang telah dirumuskan. Namun demikian, masih tetap ada yang mengganjal bagi anggota-anggota dari golongan kebangsaan terkait dengan adanya kata-kata yang mengandung perlakuan khusus bagi umat Islam. Hal tersebut dinilai tidak cocok dalam sebuah hukum dasar karena berlaku untuk warga negara secara keseluruhan.

BPUPK telah melaksanakan tugasnya dan tahap selanjutnya adalah pembentukan PPKI yang didirikan pada tanggal 12 Agustus 1945 dengan tugas untuk mempercepat upaya persiapan bagi terbentuknya pemerintahan Indonesia merdeka, termasuk untuk menetapkan

¹⁵⁸*Ibid.*, hlm. 30.

konstitusi. Pertemuan pertama PPKI baru diadakan pada tanggal 18 Agustus 1945, dengan suasana kebatinan yang sangat berbeda karena sehari sebelumnya pada tanggal 17 Agustus 1945 telah dilakukan Proklamasi Kemerdekaan Indonesia.

Proklamasi kemerdekaan yang dibacakan pada tanggal 17 Agustus 1945 terjadi setelah Soekarno dan Hatta diculik oleh kaum pemuda yang memaksa untuk mengambil sikap secepatnya tentang kemerdekaan Indonesia. Sebelumnya terjadi perbedaan pandangan yang tajam antara dua kaum generasi revolusioner. Soekarno dan Hatta berusaha mencari jalan kesepakatan mengenai kemerdekaan dengan cara yang tidak menimbulkan penentangan atau intervensi dari tentara Jepang. Sementara itu, kaum revolusioner muda mendesak untuk memutuskan ikatan dan hubungan janji pemberian kemerdekaan oleh Jepang, dengan memanfaatkan kondisi saat Jepang telah menyerah pada sekutu tanggal 14 Agustus 1945. Reid¹⁵⁹ menyebut perbedaan pandangan tersebut sebagai konflik antara visi romantik revolusioner dengan keinginan mengambil kesempatan dari situasi objektif, yang merupakan jantung dari perjuangan nasionalisme Indonesia. Proklamasi menjadi representasi kompromi dari dua golongan kaum revolusioner yang terjadi perbedaan karena faktor usia dan kedekatan dengan kekuasaan penjajah.

PPKI pada sidang pertamanya, memilih Soekarno dan Mohammad Hatta untuk jabatan sebagai presiden dan wakil presiden Republik Indonesia. Selanjutnya, PPKI menyetujui isi dalam Piagam Jakarta sebagai Pembukaan UUD, dengan perubahan pencoretan tujuh kata yaitu: “dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya” di belakang kata “Ketuhanan” dan diganti menjadi “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Pencoretan tersebut juga mengubah bunyi pasal-pasal dalam batang tubuh, yaitu dalam Pasal 6 Ayat (1): “Presiden ialah orang Indonesia asli”, tanpa ada tambahan kata “... yang beragama Islam”. Begitu juga dalam Pasal 29 ayat (1), yaitu “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa”, tanpa tambahan kata-kata.

Pencoretan “tujuh kata” tersebut menurut Mohammad Hatta dilakukan demi menjaga persatuan bangsa. Menurutny, pencoretan itu tidak mengubah semangat yang terkandung dalam Piagam Jakarta,

¹⁵⁹Anthony Reid, *Op. Cit.*, hlm. 2.

dengan mengatakan: “Pada waktu itu kami dapat menginsyafi, bahwa semangat Piagam Jakarta tidak lenyap dengan menghilangkan perkataan ‘ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya’ dan menggantinya dengan –Ketuhanan Yang Maha Esa””.¹⁶⁰

Rancangan UUD yang kemudian ditetapkan oleh PPKI diberi nama “Undang-Undang Dasar Tahun 1945”. Dalam Penjelasan UUD NRI 1945 tidak ada lagi disebutkan pokok pikiran kelima yang memberikan keistimewaan bagi penduduk yang beragama Islam sebagaimana disebutkan sebelumnya oleh Panitia Kecil BPUPK. Pokok pikiran yang ada dalam Pembukaan UUD NRI 1945, sebagaimana yang dijelaskan di dalam Penjelasan terdiri dari empat pokok pikiran, yaitu sebagai berikut.¹⁶¹

- a. “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 bangsa seluruhnya. Jadi, negara mengatasi segala paham perseorangan. Negara, menurut pengertian “Pembukaan” itu menghendaki persatuan, meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Inilah suatu dasar negara yang tidak boleh dilupakan.

- b. Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
- c. Pokok yang ketiga yang terkandung dalam “Pembukaan” ialah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu, sistem negara yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar permusyawaratan perwakilan. Memang aliran ini sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia.
- d. Pokok pikiran yang keempat yang terkandung dalam “Pembukaan” ialah negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

¹⁶⁰Mohammad Hatta. 1982, *Op. Cit.*, hlm. 28.

¹⁶¹Penjelasan UUD NRI 1945.

Oleh karena itu, Undang-Undang Dasar itu 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.

Menurut Yudi Latif, meskipun tidak ada pokok pikiran kelima, moral ketuhanan masih tetap dijunjung tinggi bagi kehidupan bernegara sebagaimana tercermin dalam pokok pikiran keempat. Moral ketuhanan ditempatkan dalam konteks kekeluargaan yang egaliter, mengatasi paham individual dan golongan, dijalankan dalam visi kemanusiaan yang adil dan beradab, dalam semangat persatuan kebangsaan, melalui demokrasi permusyawaratan yang mengutamakan konsensus, serta dengan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹⁶²

Pengesahan rancangan UUD oleh PPKI, dengan adanya penghapusan tujuh kata dalam Pembukaan, menunjukkan bahwa telah tercapai konsensus kebangsaan Indonesia yang mengakui adanya kemajemukan dalam hal kehidupan beragama. Hal tersebut sekaligus meneguhkan bahwa bangsa Indonesia adalah bangsa yang memiliki kemajemukan. Bangsa Indonesia merupakan bangsa yang multikultur.

2. Penormaan Negara Kesatuan Republik Indonesia

Konsep negara kesatuan adalah konsep bentuk negara paling tua dalam sejarah kenegaraan, karena sampai dengan abad pertengahan hanya dikenal bentuk negara kesatuan sebagai satu-satunya bentuk negara, adapun federasi sebagai padanan bentuk negara baru ada dan baru dikenal sejak lahirnya Amerika serikat sebagai satu negara merdeka.¹⁶³ Negara kesatuan merujuk pada bentuk negara yang hanya mengenal satu negara yang berdaulat, dengan tidak mengenal adanya negara-negara bagian yang berdaulat.

Bentuk negara telah menjadi pembahasan di dalam persidangan kedua BPUPK (10–17 Juli 1945). Dalam rapat besar tanggal 10 Juli 1945, setelah Soekarno menyampaikan laporan hasil kerja panitia kecil,

¹⁶²Yudi Latif, *Op. Cit.*, hlm. 39.

¹⁶³Hendarmin Ranadireksa. 2007. *Visi Bernegara: Arsitektur Konstitusi Demokratik, Mengapa Ada Negara yang Gagal Melaksanakan Demokrasi*. Bandung: Fokusmedia, hlm. 58–59.

perdebatan pertama yang ditujukan mengenai persoalan bentuk negara. Usulan dari mayoritas anggota, yaitu 24 orang mengusulkan bentuk Negara Kesatuan (Uni) dengan alasan demi kemerdekaan yang secepat-cepatnya maka diperlukan persatuan nasional. Selain itu, pertimbangan juga didasarkan pada kesulitan dalam membentuk negara-negara bagian. Sementara itu, ada sekitar enam orang yang mendukung bentuk Negara Federal, yaitu di antaranya: Latuharhary, Maria Ulfah Santoso, Radjiman, Soekiman, Mohammad Hatta, dan Kusuma Atmadja. Ada satu orang yaitu Pratalyakra yang mendukung bentuk negara konfederasi dengan pertimbangan bahwa di dalam konfederasi, kerajaan-kerajaan kecil yang telah ada akan tetap dapat hidup terus sebagai anggotanya.

Pilihan bentuk negara kesatuan sebagaimana terdapat dalam Bab I UUD NRI 1945, merupakan hasil permufakatan para pendiri bangsa ini sebagaimana apa yang disampaikan oleh Muhammad Yamin di depan sidang BPUPK sebagai berikut.

Negara serikat tidaklah kuat, tidak berwarna dan juga tidak dapat dijamin kekuatan atau keteguhannya di dalam kegontjangan zaman sekarang dan untuk zaman damai ... apabila negara hendak dibentuk di seluruh tanah Indonesia setjara negara serikat, maka dengan sendirinja federalisme jang boleh timbul oleh karena pembentukan negara serikat itu ... pulau-pulau lain akan kekurangan kaum terpeladjar, dan negara federalistis tidaklah dapat dibentuk, karena tenaga untuk itu tidak ada ¹⁶⁴

Muhammad Yamin menganggap negara serikat sebagai negara yang tidak kuat dan mengandung aroma negara kapitalis: "... federalisme itu akan memberi bahan untuk melepaskan perasaan *provincialisme* ... Janganlah kita memberi persemaian pada benih-benih jelek yang telah ada, melainkan mestilah kita bunuh dalam gerakan kita, karena *provincialisme*, kampongisme, insularisme, atau rasa kepulauan tidak ada lagi tempatnya di negeri kita"¹⁶⁵. Pernyataan Muhammad Yamin memperlihatkan dengan jelas bahwa bentuk negara federal atau serikat bertolak belakang dengan semangat nasionalisme atau persatuan Indonesia. Dengan demikian, negara kesatuan lebih bermakna ideologis.

¹⁶⁴Muhammad Yamin. 1959. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Yayasan Prapanca, hlm. 236–238.

¹⁶⁵As'ad Said Ali. 2009. *Negara Pancasila "Jalan Kemaslahatan Berbangsa"*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, hlm. 110.

Makna negara kesatuan disejajarkan dengan gagasan satu bangsa, satu tanah, dan satu tumpah darah Indonesia.

Muhammad Yamin memaknai konsepsi negara kesatuan secara lebih luas dan mendalam sebagai kesatuan bangsa, kesatuan tanah air, dan kesatuan negara, yang berarti penolakan terhadap paham federalisme yang bernegara bagian, dengan mengingat pula bahwa dalam unitarisme itu dijalankan sebuah bentuk pemerintahan demokratis dan berkeadilan, yang diwujudkan dengan adanya pembagian kekuasaan, baik yang bersifat vertikal (otonomi daerah) maupun horizontal.¹⁶⁶

Bentuk negara kesatuan juga selaras dengan paham yang direkomendasikan oleh Soepomo dengan mengajukan paham integralistik, menolak individualisme, dan paham negara kelas. Setelah dilakukan pembahasan lebih lanjut dalam sidang PPKI, dengan memperhatikan pendapat-pendapat dari tokoh lainnya, seperti Soekarno dan Hatta, pada akhirnya disepakati sebagai kesepakatan bersama para pendiri negara, bahwa negara yang akan dibangun di atas dasar negara Indonesia merdeka adalah “negara kesatuan”.

Pemilihan tentang bentuk pemerintahan mengalami perdebatan yang berlangsung lebih alot antara yang mendukung bentuk republik dan monarki. Semua anggota BPUPK telah sepakat tentang pentingnya sebuah kedaulatan rakyat. Mengenai bentuk republik, ada yang keberatan karena masalah semantik di mana istilah “republik” bukan berasal dari bahasa Indonesia. Hal tersebut dianggap tidak selaras dengan kondisi bangsa Indonesia. Wongsonagoro, anggota yang keberatan dengan “republik” mengusulkan istilah “kepala negara atau wali negara” dengan mengatakan: “... Usul saya agar memakai perkataan ‘kepala’ atau ‘wali negara’ ialah untuk menghindari pengaruh arti atau untuk tidak terpengaruh oleh arti teknis dari term saya karena ‘republik’ bukan bahasa Indonesia, melainkan kata pinjaman dari Barat”.¹⁶⁷ Ki Bagoes Hadikoesoemo, anggota BPUPK lainnya menyarankan agar tidak direpotkan dengan permasalahan semantik, namun lebih mementingkan

¹⁶⁶Muhammad Yamin. 1960. *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*. Jakarta: Yayasan Prapanca, hlm. 286–287.

¹⁶⁷Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002. Buku II. Sendi-sendi/Fundamental Negara. Edisi Revisi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 53.

tentang substansinya. Menurutnya, “Adapun nama ‘republik’ itu dapat juga disebutkan dalam bahasa Indonesianya dengan singkat ialah ‘kedaulatan rakyat’”¹⁶⁸

Bentuk monarki diusulkan oleh Dahler, anggota BPUPK yang merupakan peranakan Belanda. Menurutnya, bentuk monarki lebih sesuai dengan alasan bahwa: “... kerajaanlah yang memang merupakan suatu corak kemajuan kemanusiaan, kemajuan agama, dan kemajuan segala-galanya di dunia ini, sebab raja itulah yang selalu menjadi wakil Allah di dunia ini”.¹⁶⁹ Meskipun mengusulkan bentuk monarki, para pendukung bentuk tersebut menyetujui prinsip mengenai kepala negara yang tidak boleh turun-temurun, tetapi harus melalui pemilihan oleh rakyat.

Muhammad Yamin yang keberatan dengan bentuk monarki, menyampaikan alasannya. *Pertama*, monarki tidak memberikan kepastian kuat untuk memerintah negara, dan turunannya juga tidak pasti, tidak memberi jaminan untuk melahirkan kepala negara yang kuat dan sempurna. *Kedua*, monarki bersifat dinasti, bukan perkara yang mudah dalam memilih dinasti di antara dinasti-dinasti yang ada di Indonesia. Menurutnya, hal itu juga tidak sesuai dengan kemauan rakyat secara umum yang tidak mau bila diperintah lagi oleh raja secara turun-temurun. *Ketiga*, dalam monarki pembagian kekuasaan dengan sistem oligarki, meskipun konstitusi bisa membatasi kekuasaannya. *Keempat*, negara Indonesia yang merdeka tidak bisa untuk dihubungkan begitu saja dengan adanya tradisi monarki zaman dahulu.¹⁷⁰

Pembahasan pada rapat besar tanggal 10 Juli 1945, BPUPK dengan semangat kuat untuk memuliakan daulat rakyat, mayoritas suara menyetujui bentuk pemerintahan republik. Diawali dengan mengheningkan cipta serta pembacaan doa agar mendapatkan pemilihan bentuk negara yang tepat, pemungutan suara yang dipimpin oleh Ki Bagoes Hadikoesoemo dengan hasil: 55 orang memilih republik, 6 orang memilih monarki, 2 orang memilih bentuk lain, dan 1 kosong. Mengenai kepala negara, dilakukan pemungutan suara dalam Rapat Panitia Hukum Dasar pada tanggal 11 Juli 1945, dengan suara mayoritas sepakat untuk kepala negara dengan sebutan “presiden”.

¹⁶⁸*Ibid.*

¹⁶⁹*Ibid.*, hlm. 55.

¹⁷⁰*Ibid.*, hlm. 55–56.

Akhirnya, dalam rumusan akhir rancangan UUD, perpaduan antara bentuk Negara Kesatuan dan bentuk pemerintahan Republik dicantumkan dalam Pasal 1, yaitu “Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik”. Sementara itu, mengenai sebutan kepala negara dengan nama “presiden” sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dicantumkan di dalam rancangan UUD pada Pasal 4.

Perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat bahwa UUD NRI 1945 sebagai konstitusi Indonesia mengalami beberapa kali perubahan. UUD NRI 1945 pernah tidak berlaku karena diganti dengan Konstitusi RIS. Pergantian konstitusi ini mengakibatkan pergantian bentuk negara dari bentuk negara kesatuan ke bentuk negara serikat (federasi). Ketika Konstitusi RIS diganti dengan UUDS Tahun 1950 dan kemudian kembali diberlakukan UUD NRI 1945 dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, bentuk negara kembali lagi ke bentuk negara kesatuan.

Perubahan bentuk negara kesatuan Indonesia dimulai ketika Belanda kembali datang untuk melakukan agresi militer tahun 1948–1949. Adanya agresi militer tersebut memaksa Indonesia melakukan perjanjian-perjanjian dengan Belanda, yang pada akhirnya disepakati bentuk negara Indonesia berubah menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS) dengan konstitusinya, yaitu Konstitusi RIS. Tujuan Belanda membentuk negara serikat adalah untuk melemahkan persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia pada waktu itu. Pada masa RIS timbul pergolakan parlemen di Indonesia yang menjadi awal pemicu diubahnya bentuk negara dari serikat menjadi kesatuan. Melalui Mosi Natsir yang didukung oleh banyak fraksi di parlemen menginginkan untuk kembali ke bentuk negara kesatuan.

Tanggal 19 Mei 1950 dilaksanakan perundingan antara RIS dengan RI untuk membentuk negara kesatuan. Realisasi pembentukan negara kesatuan akhirnya terlaksana dengan ditandatanganinya “Piagam Persetujuan” antara RIS dan RI. Isinya antara lain kedua pemerintahan sepakat untuk membentuk negara kesatuan sebagai penjelmaan Republik Indonesia berdasarkan proklamasi 17 Agustus 1945. Untuk menindaklanjuti piagam tersebut, RIS-RI sepakat membentuk panitia gabungan yang bertugas menyusun rancangan Undang-Undang Dasar negara kesatuan. Setelah bekerja dua bulan lamanya, panitia tersebut menyelesaikan tugasnya pada tanggal 20

Juli 1950. Bahan-bahan mengenai undang-undang tersebut diambil dari UUD NRI 1945 dan Konstitusi RIS. Rancangan UUD negara kesatuan itu kemudian dibahas di masing-masing DPR yang selanjutnya bisa diterima, baik oleh senat, parlemen RIS, maupun KNIP (Komite Nasional Indonesia Pusat). Setelah disetujui oleh Badan Pekerja KNIP di Yogyakarta tanggal 12 Agustus 1950, parlemen dan senat RIS pun mengesahkan rancangan Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia. Akhirnya, tanggal 15 Agustus 1950 Presiden Ir. Soekarno menandatangani rancangan UUD tersebut, yang selanjutnya dikenal dengan nama Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950 (UUDS 1950).

UUDS 1950 diberlakukan untuk mengganti Konstitusi RIS seiring berubahnya bentuk negara dari Republik Indonesia Serikat menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia. UUDS 1950 yang diberlakukan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 dinamakan “sementara” karena menunggu terpilihnya konstituante yang akan bertugas untuk menyusun konstitusi yang baru. Dalam Bab V UUDS 1950 tentang Konstituante, diterangkan bahwa konstituante ialah badan pembuat Undang-Undang Dasar dan bersama-sama pemerintah menerapkan Undang-Undang Dasar baru pengganti UUDS 1950 ini (Pasal 134). Anggota konstituante dipilih berdasarkan perhitungan bahwa setiap 150.000 jiwa penduduk warga negara Indonesia mempunyai seorang wakil (Pasal 135). Pemilihan anggota konstituante dilakukan melalui pemilihan umum oleh warga negara Indonesia secara bebas dan rahasia.

Berlakunya UUDS 1950 dari awalnya dimaksudkan hanya berlaku untuk sementara. Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 134 UUDS 1950, berlakunya UUD ini sampai dengan ditetapkannya UUD baru yang disusun oleh konstituante bersama-sama dengan pemerintah.¹⁷¹ Pada tahun 1953 diterbitkan undang-undang tentang Pemilihan Umum (Pemilu), yaitu UU No. 7 Tahun 1953. Pada bulan Desember 1955 dilakukan pemilu untuk memilih anggota konstituante.¹⁷² Konstituante yang terbentuk kemudian melakukan sidang-sidangnya mulai November 1956 untuk merumuskan UUD. Setelah sekitar dua setengah tahun bekerja, konstituante belum juga sepakat tentang UUD.

¹⁷¹J.C.T. Simorangkir. 1984. *Penetapan UUD Dilihat dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Gunung Agung, hlm. 90.

¹⁷²Joeniarto. 1990. *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 87.

Ketidakberhasilan konstituante dalam merumuskan UUD baru dikarenakan tidak tercapainya kesepakatan mengenai dasar negara. Ada dua golongan besar yang berbeda pendapat tentang dasar negara, yaitu golongan nasionalis dan golongan Islam, dengan usulan masing-masing sebagai dasar negara, yaitu Pancasila dan Islam.¹⁷³ Pertentangan ini seperti mengulang pertentangan dalam sidang-sidang BPUPK dan PPKI pada tahun 1945 ketika merumuskan UUD NRI 1945.

Kebuntuan dalam sidang-sidang konstituante pada saat pembahasan dasar negara dianggap bahwa konstituante telah gagal dalam menyusun UUD baru. Sebagaimana yang dikatakan oleh Syafii Maarif bahwa jika tidak dipilih jalan kompromi di antara golongan yang berselisih paham, dan mereka saling bertahan pada sikap masing-masing di konstituante akan menimbulkan penilaian bahwa konstituante gagal dalam melaksanakan tugasnya.¹⁷⁴ Keadaan tersebut telah mengundang intervensi ekstraparlemen, yakni Presiden Soekarno yang dengan dalih menyelamatkan negara Indonesia dari adanya bahaya kehancuran, mengeluarkan sebuah dekrit pada tanggal 5 Juli 1959.

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 berisi tiga diktum yaitu: *pertama*, membubarkan konstituante; *kedua*, menetapkan berlakunya UUD NRI 1945 dan tidak berlakunya UUDS 1950; dan yang *ketiga*, rencana membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS). Dengan dikeluarkannya Dekrit ini, maka UUD yang berlaku adalah UUD NRI 1945 yang disahkan oleh PPKI.

Sejak berlaku kembali dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai dengan akhir era Orde Baru, UUD NRI 1945 mengalami sakralisasi yang ditabukan untuk dikotak-katik atau diubah. Pada era Reformasi, UUD NRI 1945 yang disakralkan mengalami desakralisasi. Gagasan perubahan UUD NRI 1945 menjadi tuntutan yang tidak bisa dielakkan lagi. Dalam perkembangannya, UUD NRI 1945 mengalami perubahan dengan empat tahap perubahan melalui sidang tahunan MPR mulai tahun 1999 sampai tahun 2002. UUD NRI 1945, isinya telah mengalami perubahan lebih dari 300%. Sebagai gambaran, sebelum diadakan perubahan, naskah UUD NRI 1945 berisi 71 ketentuan ayat atau

¹⁷³Moh. Mahfud MD. 2009. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 130.

¹⁷⁴*Ibid.*, hlm. 134.

pasal. Akan tetapi sekarang, setelah mengalami empat kali perubahan, ketentuan yang terkandung di dalamnya menjadi 199 butir. Dari rumusan ketentuan yang asli, hanya tersisa 25 butir saja yang sama sekali tidak berubah. Sementara selebihnya, yaitu 174 butir, sama sekali merupakan butir-butir ketentuan baru dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁷⁵

Amendemen yang dilakukan pada awal era Reformasi ini tidak menyentuh norma tentang bentuk negara kesatuan. Pasal tentang negara kesatuan, yaitu dalam Pasal 1 ayat (1) tidak mengalami perubahan. Bahkan, ketentuan tentang bentuk negara kesatuan tersebut ditetapkan sebagai *non-amendable articles*, yaitu ketentuan yang tidak boleh diubah. Ketentuan tersebut menjadi pembatasan substansi perubahan UUD NRI 1945. Pembatasan substansi perubahan yang diatur dalam ketentuan Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 1945 merupakan bentuk tindak lanjut dari kesepakatan dasar yang telah dibuat oleh seluruh anggota MPR ketika hendak melakukan amendemen, yaitu:

- a. tidak mengubah Pembukaan UUD NRI 1945;
- b. tetap mempertahankan NKRI;
- c. mempertegas sistem pemerintahan presidensial;
- d. penjelasan UUD NRI 1945 diadopsi dan hal-hal normatif dalam penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal; serta
- e. perubahan dilakukan dengan cara adendum.¹⁷⁶

Munculnya ide atau usulan tentang pembatasan substansi perubahan UUD NRI 1945 mengemuka pada Rapat PAH I yang ke-31 dengan agenda pembahasan dan sinkronisasi rancangan perubahan UUD NRI 1945 pada tanggal 20 Juni 2002. Dalam rapat tersebut, Ketua PAH I Jakob Tobing dalam pengantarnya menyampaikan adanya masukan-masukan akademik.

Kemudian, sebagai informatoris untuk mengingatkan sesuatu yang kita dengar bersama, di dalam uji sah. Itu ada masukan-masukan akademik mengenai bagian-bagian tertentu yang bisa dikelompokkan dalam bagian Aturan Perubahan, yaitu apa yang

¹⁷⁵Jimly Asshiddiqie. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 2.

¹⁷⁶Abdi Yuhana. 2009. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD NRI 1945*. Bandung: Fokusmedia, hlm. ix.

dikenal sebagai *non-amendable articles*, yang biasa dikenal di dalam konstitusi-konstitusi negara lain, yaitu hal-hal yang secara spesifik dikatakan ini, ini, ini tidak dapat diubah, begitu. Walaupun tentunya tetap saja itu adalah subjek kepada perkembangan ke depan, tetapi itu adalah semacam komitmen dan biasanya kalau sesuatu itu dikatakan memang itu adalah baik, biasanya semua kemudian mengatakan juga itu baik, begitu.¹⁷⁷

Dalam rapat tersebut muncul usulan mengenai apa yang dikenal dengan *non-amendable articles*, yaitu bagian-bagian atau pasal-pasal tertentu di dalam Undang-Undang Dasar yang ditentukan dalam ketentuan Undang-Undang Dasar tersebut untuk tidak dapat diubah. Ketentuan yang termasuk *non-amendable articles* inilah yang merupakan pembatasan substansi perubahan. Walaupun telah ada ide mengenai pembatasan substansi perubahan, namun dalam rapat-rapat PAH I ini tidak muncul usulan rumusan pasal yang menyebut secara tegas pembatasan substansi perubahan tersebut.

Pembahasan secara mendalam mengenai materi perubahan Undang-Undang Dasar dilakukan dalam forum rapat-rapat Komisi A yang mempunyai tugas memusyawarahkan dan mengambil putusan terhadap rancangan Perubahan Keempat UUD NRI 1945. Dalam rapat ini, R. Sulistyadi dari Fraksi TNI/Polri mengajukan usulan yang terkait dengan pembatasan substansi perubahan.

Dari hasil penyerapan aspirasi masyarakat, khususnya pada perumusan Pasal 37 ayat (5), memberi peluang terhadap kemungkinan adanya perubahan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui Undang-Undang Dasar 1945. Berkaitan dengan itu Fraksi TNI/Polri berpendapat perlu ada pasal atau ayat yang menjamin Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak bisa atau tidak dapat diubah.¹⁷⁸

¹⁷⁷Sekretariat Jenderal MPR RI. 2009. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999–2002) Tahun Sidang 2002 Buku Tiga*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, hlm. 320.

¹⁷⁸Sekretariat Jenderal MPR RI. 2009. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999–2002) Tahun Sidang 2002 Buku Lima*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, hlm. 83.

Rumusan rancangan Pasal 37 ayat (5), yaitu “Khusus putusan terhadap perubahan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia dilakukan melalui referendum nasional dan mendapatkan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah rakyat yang mempunyai hak pilih”, menimbulkan perbedaan pendapat, ada sebagian yang bisa menerima, tetapi ada sebagian lain yang belum bisa menerima dengan alasan berpotensi mengganggu eksistensi NKRI.

Juru bicara Fraksi TNI/Polri, H.E. Tatang Kurniadi, dalam Rapat Komisi A ke-3, mengusulkan agar rumusan ayat (5) harus memuat secara tegas mengenai bentuk NKRI tidak bisa diubah.

... dari suatu referensi Prancis dan Italia adalah negara yang terkenal dengan demokrasinya. Tetapi, mereka kokoh terhadap pendirian mempertahankan bentuk republik dan itu kemudian disimpan di dalam konstitusinya. Nah, sebaiknya, untuk memperkuat posisi bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak boleh diubah, maka diperlukan pasal yang langsung saja menegaskan hal ini, seperti halnya misalnya pencantuman wilayah negara dalam Pasal 25E. Jadi, bunyi ayat (5) Pasal 37 ini, menurut kami, seyogianya bisa menjadikan pasal yang tegas-tegas menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia itu tidak boleh diubah.¹⁷⁹

Sampai Rapat Komisi A ke-3 selesai, rumusan ayat tersebut belum dapat diputuskan, sehingga diputuskan bahwa rumusan ayat tersebut akan dibahas lagi oleh Tim Perumus. Pada Rapat Komisi A ke-4 pada tanggal 8 Agustus 2002 disampaikan laporan hasil kerja Tim Perumus. Rumusan Pasal 37 Rancangan Perubahan Keempat UUD NRI 1945 hasil kesepakatan Tim Perumus dibacakan Ketua Komisi A, Jakob Tobing.

Ayat (1):

“Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

Ayat (2):

“Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya”.

¹⁷⁹*Ibid.*, hlm. 284–285.

Ayat (3):

“Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

Ayat (4):

“Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 50% ditambah satu dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

Ayat (5):

“Khusus tentang bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”.¹⁸⁰

Rumusan Pasal 37 tersebut kemudian dibahas dalam Rapat Paripurna ST MPR tahun 2002 ke-6 yang digelar pada tanggal 8 Agustus 2002 dengan agenda mendengarkan pendapat akhir fraksi-fraksi. Dalam pendapat akhir fraksi tersebut, ada fraksi yang tidak sepakat terhadap rumusan Pasal 37 tersebut dengan alasan *contradiction substantialist*. Pendapat tersebut disampaikan oleh Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah (F-PDU) yang diwakili oleh Hartono Mardjono.

Tentang Pasal 37 ayat (5), fraksi kami berketetapan untuk menyepakati rumusan naskah yang dihasilkan oleh Badan Pekerja Majelis, karena dengan rumusan tersebut kita akan tetap menjaga kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, untuk mengubah bahkan membatalkan Undang-Undang Dasar dan membentuk Undang-Undang Dasar baru sekaligus. Seandainya generasi-generasi bangsa kita kelak memang membutuhkan dan menghendaknya. Dengan rumusan tersebut, Undang-Undang Dasar 1945 yang perubahannya tepatnya akan kita sahkan ini, hanya sekedar membatasi bahwa khusus untuk mengubah bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia, bila hal itu harus dilakukan, terlebih dahulu harus dilakukan referendum.

Ketentuan yang demikian ini sama sekali tidak menimbulkan terjadinya kontradiksi inter-etnis, ataupun *contradiction substantialist*. Berbeda halnya bila putusan itu menjadi khusus mengenai

¹⁸⁰*Ibid.*, hlm. 552–553.

bentuk negara kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. Secara substansi tentu tak seorang pun di antara kita yang berkeinginan hendak mengubah bentuk negara kesatuan Republik Indonesia. Namun, bila hal itu secara eksplisit dirumuskan demikian, akan terjadilah apa yang kita sebut *contradiction substantialist*, karena dengan rumusan seperti ini pada hakikatnya Majelis telah memasung kewenangannya sendiri, sedangkan yang demikian itu tidak akan mengikat kewenangan Majelis-Majelis Permusyawaratan pada masa-masa mendatang.¹⁸¹

Walaupun ada pandangan fraksi yang tidak menyepakati rumusan Pasal 37 hasil Tim Perumus, dalam Rapat Komisi A ST MPR tahun 2002 ke-4 akhirnya menyetujui rumusan Pasal 37 ini. Rumusan Pasal 37 ini juga selanjutnya disetujui secara aklamasi pada Rapat Paripurna ST MPR tahun 2002 ke-6 (lanjutan ke-2) pada tanggal 10 Agustus 2002. Dengan demikian, Pasal 37 menjadi bagian dari Perubahan Keempat UUD NRI 1945.

Ketentuan dalam Pasal 37 yang mengatur tentang Perubahan Undang-Undang Dasar mengandung politik hukum berupa pembatasan substansi perubahan UUD, yaitu bahwa Pembukaan dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat diubah. Hal tersebut dapat diketahui dari rumusan dalam Pasal 37 ayat (1) dan ayat (5) UUD NRI 1945. Ketentuan dalam Pasal 37 ayat (1) yang mengatur mengenai usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar, mengandung pengertian bahwa yang menjadi objek perubahan yang diatur dalam pasal tersebut hanya pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sehingga Pembukaan tidak dapat dijadikan objek perubahan menurut ketentuan Pasal 37.¹⁸² Sementara itu, dalam Pasal 37 ayat (5) telah tegas menyebutkan bahwa mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat diubah. Dalam pengertian bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, tercakup pengertian yang meliputi: susunan Negara Kesatuan, bentuk pemerintahan republik, dan Indonesia sebagai nama bangsa dan negara. Ketiga hal tersebut dipandang sangat prinsipil, sehingga ditegaskan tidak dapat dilakukan perubahan.¹⁸³

¹⁸¹*Ibid.*, hlm. 673–674.

¹⁸²Jimly Asshiddiqie. 2009. *Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 151.

¹⁸³*Ibid.*, hlm. 153.

Adanya pembatasan substansi perubahan Undang-Undang Dasar didasarkan adanya keinginan dari para pengambil keputusan, yaitu para anggota MPR, agar Pembukaan dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia dipertahankan serta tidak diubah. Pembukaan merupakan pernyataan kemerdekaan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang hanya terjadi sekali dalam sejarah dan oleh karena itu perlu dipertahankan dalam UUD NRI 1945. Di dalam Pembukaan terdapat pelbagai “Keputusan politik tertinggi dari rakyat” mengenai fundamen dan sendi-sendi negara yang dianut oleh UUD NRI 1945. Sementara itu, mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, tetap dipertahankan karena di dalamnya terkandung pengertian yang sangat prinsipil, yaitu mengenai susunan Negara Kesatuan, bentuk pemerintahan republik, dan Indonesia sebagai nama bangsa dan negara. NKRI menjadi bentuk negara yang disepakati menjadi kesepakatan final dari para wakil rakyat. Dengan demikian, bentuk negara kesatuan menjadi norma dasar yang menjadi fundamental kehidupan bernegara.

3. NKRI Merupakan Bangunan Negara Hukum

Bangsa Indonesia telah bersepakat untuk hidup bersama dalam wilayah kepulauan Nusantara dengan sebuah lembaga sosial, yaitu negara bernama Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Melalui kesepakatan dasar yang tertuang dalam konstitusi UUD NRI 1945 telah disepakati bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Oleh karenanya, hukum memiliki supremasi terhadap orang di seluruh Indonesia. Baik rakyat maupun pemerintah harus tunduk dan patuh kepada hukum, dan menempatkan hukum sebagai petunjuk dan rambu-rambu dalam setiap tindakannya. Dengan demikian, hukum dalam kehidupan NKRI memegang peranan yang sangat penting bagi jalannya kehidupan bernegara dan bagi kelangsungan NKRI di masa depan.

Konsep negara hukum, dalam tradisi Eropa Kontinental disebut dengan istilah dalam bahasa Jerman *Rechtstaat*, yang identik dengan istilah dalam bahasa Prancis, *Etat de droit*. Sementara itu, pada tradisi hukum Anglo Saxon, negara hukum dikenal dengan istilah dalam bahasa Inggris, *Rule of Law*.¹⁸⁴ Istilah-istilah tersebut mengandung pengertian

¹⁸⁴I Dewa Gede Palguna. 2013. *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint): Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-hak Konstitusional Warga Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 23.

yang identik, yaitu adanya kedaulatan hukum atau supremasi hukum di atas orang, dan pemerintah terikat pada hukum. Selain istilah-istilah di atas, ada istilah lain yang dapat diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia sebagai “negara hukum”, yaitu istilah *Gesetzesstaat* dan *Socialist Legality* (yang dikenal di negara-negara komunis).¹⁸⁵ Kedua istilah ini lebih menekankan pada suatu pemahaman bahwa sebuah peraturan memiliki kekuatan mengikat, terlepas apakah peraturan itu baik atau buruk, peraturan itu adil maupun tidak adil. Peraturan itu mengikat karena dibuat oleh orang atau badan yang memiliki kewenangan untuk membuat peraturan. Sementara pada konsep negara hukum dalam tiga istilah yang disebut lebih dulu, tetap memperhatikan soal baik dan adilnya suatu produk hukum.

Memahami negara hukum Indonesia perlu memahami terlebih dahulu tentang sistem hukum nasional Indonesia. Sistem hukum nasional Indonesia merupakan sistem hukum yang berlaku di seluruh Indonesia di mana semua unsur-unsurnya saling bergantung, yang kesemuanya itu bersumber dari konstitusi negara dalam Pembukaan dan Pasal-pasal UUD NRI 1945.¹⁸⁶ Unsur-unsur dari sistem hukum bila merujuk pada pendapat Friedman yang menyebut tentang *three elements of legal system*, yaitu *substance* (materi/isi), *structure* (struktur), dan *culture* (budaya).¹⁸⁷ Sementara di dalam GBHN-GBHN pada masa Orde Baru, dalam politik pembangunan hukum menyebut adanya empat unsur sistem hukum, yaitu isi hukum, aparat hukum, budaya hukum, dan sarana-prasarana hukum. Sementara itu, Soerjono Soekanto berpendapat dalam sistem hukum ada lima hal yang menjadi persoalan, yaitu:¹⁸⁸ (a) unsur-unsur sistem hukum; (b) bidang-bidang dalam sistem hukum; (c) konsistensi dari sistem hukum; (d) pengertian-pengertian dasar dalam sistem hukum; dan (e) kelengkapan dari sistem hukum.

Mengenai sistem hukum, Austin mengungkapkan bahwa: “... *every system of law has its specific and characteristic differences, there are principles, rations and distinctions common to various system and forming analogies or*

¹⁸⁵*Ibid.*, hlm. 24.

¹⁸⁶Moh. Mahfud MD. 2010. *Op. Cit.*, hlm. 21.

¹⁸⁷Lawrence M. Friedman. 1984. *American Law: An Introduction*. New York: W.W. Norton and Company, hlm. 14.

¹⁸⁸Soerjono Soekanto. 1983. *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Rangka Pembangunan di Indonesia*. Jakarta: UI Press.

likenesses by which such system are allied".¹⁸⁹ Jadi, setiap negara mempunyai sistem dengan ciri-ciri dan karakter yang khusus, yang berbeda dengan negara lainnya. Sistem hukum nasional Indonesia yang bersumber dalam Pembukaan dan Pasal-pasal UUD NRI 1945, yang di dalamnya terkandung nilai-nilai yang khas karena berasal dari pandangan dan budaya bangsa Indonesia yang diwariskan oleh nenek moyang bangsa. Nilai-nilai yang khas milik bangsa Indonesia ini tercermin dalam Pancasila, oleh karenanya muncul istilah negara hukum Pancasila.

Negara hukum Pancasila adalah sistem hukum yang khas dari negara Indonesia yang berbeda dengan negara lain. Bila dikaitkan literatur mengenai negara hukum di mana ada konsep *Rechtstaat* dan *Rule of Law*, maka konsep negara hukum Pancasila memilih konsep prismatik. Konsep prismatik adalah konsep yang dipakai oleh Fred W. Riggs¹⁹⁰ ketika memilih jalan tengah terhadap pilihan antara nilai sosial paguyuban atau nilai sosial patebayan. Dalam masyarakat ada dua nilai sosial yang memengaruhi kehidupan mereka, yaitu nilai sosial paguyuban yang mengutamakan pada kepentingan bersama, dan nilai sosial patembayan yang mengutamakan pada kepentingan serta kebebasan individu.¹⁹¹ Guna menentukan pilihan dari dua nilai sosial itu, Riggs mengajukan konsep prismatik yang menempatkan dua kategori nilai sosial tersebut sebagai dasar dalam membangun hukum, dengan memperhatikan dan menyesuaikan tahap-tahap kehidupan sosial ekonomi masyarakat.

Konsep prismatik dari negara hukum Pancasila, yaitu mengambil nilai-nilai yang baik dari model negara hukum *Rechtstaat* maupun *Rule of Law*. *Rechtstaat* berpedoman pada *civil law* dan *legisme* yang memiliki pendirian bahwa hukum itu adalah hukum tertulis. Dengan pendirian itu, maka dalam *Rechtstaat* yang diutamakan adalah adanya "kepastian hukum". Kebenaran hukum atau keadilan diperoleh melalui pembuktian yang bersifat tertulis. Berkebalikan dengan *Rechtstaat*, dalam *Rule of Law* yang diutamakan adalah *common law* atau hukum tidak tertulis. Di negara hukum *Rule of Law*, kebenaran hukum atau keadilan tidak

¹⁸⁹Rouscoe Pound. 1959. *The System of Law*. Dalam *Yurisprudence. Volume V Part 8*. St. Paul, Minn: West Publishing Co, hlm. 22–23.

¹⁹⁰Fred W. Riggs. 1964. *Administration in Developing Countries: The Theori of Prismatic Society*. Boston: Houghton Mifflin Company, hlm. 176.

¹⁹¹Ankie M. Hoogvelt. 1985. *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang*. Jakarta: Rajawali Press, hlm. 87.

hanya semata-mata bergantung pada hukum yang tertulis. Hakim dalam mencari keadilan dituntut untuk menggali keadilan di tengah-tengah masyarakat, sehingga hakim diberi keleluasaan untuk membuat hukum sendiri melalui putusan-putusannya atau yurisprudensi. Putusan hakim dianggap sebagai hukum yang sesungguhnya dibandingkan dengan hukum yang tertulis. Keleluasaan hakim untuk tidak terlalu terikat dengan hukum tertulis karena penegakan hukum yang dilakukan oleh hakim mengutamakan adanya “rasa keadilan”, dibandingkan hanya memenuhi hukum-hukum formal.

Negara hukum Pancasila tidak memilih salah satu di antara *Rechtsstaat* atau *Rule of Law* untuk dijadikan model penerapan hukumnya, tetapi memadukan dengan mengambil hal-hal yang baik dari keduanya. Prinsip “kepastian hukum” dalam *Rechtsstaat* dipadukan dengan prinsip “keadilan” dari *Rule of Law*. Penegakan hukum dalam negara hukum Pancasila dilakukan dengan menegakkan kepastian hukum agar dapat memastikan bahwa keadilan juga dapat ditegakkan. Pemilihan konsep prismatik dalam negara hukum Pancasila merupakan pilihan yang tepat karena dalam perkembangan saat ini sulit sekali membedakan secara substantif di antara *Rechtsstaat* dan *Rule of Law*. Perbedaan keduanya sebenarnya hanya terletak pada operasional dari nilai substantif yang sama, yaitu adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Sebelum amendemen UUD NRI 1945, mengenai negara hukum Indonesia tidak disebut secara tegas di dalam pasal-pasal. Keterangan tentang negara Indonesia sebagai negara hukum hanya terdapat pada Penjelasan yang menyebut istilah *rechtsstaat* dalam subbagian sistem pemerintahan negara. Dalam sistem pemerintahan negara disebutkan pada poin pertamanya, yaitu: “(I) Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*)”. Poin ini diberikan penjelasan sebagai berikut: “Negara Indonesia berdasarkan atas Hukum (*Rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*)”. Pada saat amendemen UUD NRI 1945, MPR menyepakati untuk meniadakan Penjelasan UUD NRI 1945, dan hal-hal yang bersifat normatif dimasukkan ke dalam pasal-pasal. Kemudian, isi dalam Penjelasan UUD NRI 1945 tentang negara hukum dimasukkan ke dalam pasal-pasal, yaitu dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyebutkan tentang negara hukum dengan redaksinya, yaitu: “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Tidak ada lagi kata *rechtsstaat* dicantumkan.

4. Sistem Pemerintahan dan Susunan Pemerintahan NKRI

a. Sistem Pemerintahan

Dalam UUD NRI 1945 telah dengan tegas disebutkan bahwa negara Indonesia sebagai negara kesatuan dan berbentuk republik. Negara kesatuan merupakan salah satu konsepsi di dalam ilmu negara mengenai bentuk negara, sedangkan republik merupakan konsepsi tentang bentuk pemerintahan. Selain kedua konsepsi itu, ada konsepsi tentang sistem pemerintahan yang merupakan bagian dari pemerintahan mencakup semua organ kekuasaan yang masing-masing mempunyai tugas dan fungsi sendiri, namun secara keseluruhan menjadi satu kesatuan yang harus padu dalam bekerja sama secara rasional.¹⁹²

Ilmu negara dan ilmu politik membedakan antara bentuk negara yang berbeda dengan bentuk pemerintahan, dan berbeda dengan sistem pemerintahan. Ada tiga bentuk negara, yaitu kesatuan, federal, dan konfederasi. Sementara itu, bentuk pemerintahan ada dua, yaitu republik dan kerajaan. Sistem pemerintahan dibagi ke dalam tiga bentuk, yaitu sistem pemerintahan presidensial, sistem pemerintahan parlementer, dan campuran keduanya yang terkadang disebut “kuasi parlementer” atau “kuasi presidensial”. Sementara itu, Jimly Asshiddiqie berbeda dalam penyebutan jenis ketiga dengan menyebut sebagai “kuasi presidensial” atau “kuasi parlementer”,¹⁹³ Mahfud MD menambahkan bentuk ketiga dari sistem pemerintahan selain presidensial dan parlementer dengan menyebut sistem referendum.¹⁹⁴ Sementara itu, Denny Indrayana menambahkan menjadi sistem pemerintahan kolektif, sistem monarki, dan sistem campuran atau *hybrid*.¹⁹⁵

Pada hakikatnya, membicarakan sistem pemerintahan berarti mengenai sistem kerja atau fungsi pemerintahan yang dilakukan presiden dalam hubungannya sistem kerja lembaga yang lain.¹⁹⁶ Meskipun

¹⁹²Agus Riwanto. 2016. *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*. Yogyakarta: Thafa Media, hlm. 69.

¹⁹³Jimly Asshiddiqie. 1996. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah (Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara)*. Jakarta: UI-Press, hlm. 59.

¹⁹⁴Moh. Mahfud MD. 2000. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 74.

¹⁹⁵Denny Indrayana. 2008. *Negara antara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, hlm. 191–192.

¹⁹⁶Mahmuzar. 2010. *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD NRI 1945 Sebelum dan Sesudah Amendemen*. Bandung: Nusamedia-UIN Suska, hlm. 16.

berbeda, antara sistem pemerintahan dengan bentuk pemerintahan, tetapi keduanya memiliki korelasi yang kuat. Sistem presidensial adalah pemerintahan dalam bentuk republik, sedangkan pemerintahan yang berbentuk kerajaan sistem pemerintahannya monarki. Sementara antara sistem pemerintahan dengan bentuk negara, tidak memiliki korelasi yang serupa. Sebagai contoh, sistem pemerintahan presidensial bisa terdapat dalam negara yang berbentuk negara kesatuan, negara federal, maupun dalam konfederasi.¹⁹⁷

Mengenai bentuk negara dan bentuk pemerintahan, dalam UUD disebutkan dengan tegas, yaitu bentuk negara kesatuan dan republik. Sementara itu, mengenai sistem pemerintahan yang dianut, ada perbedaan pendapat ahli hukum tata negara karena ada sebagian menyebut sistem presidensial dan ada yang menyebut sebagai kuasi presidensial. Perbedaan itu didasari pada muatan UUD NRI 1945 yang memuat unsur parlementer dan juga presidensial.¹⁹⁸ Pasal 4 (1) dan Pasal 17 mengatur mengenai pola hubungan yang menandakan sistem presidensial. Namun, dalam Pasal 6 mengenai presiden dipilih oleh MPR dan dalam Penjelasan tentang sistem pemerintahan negara, dapat disimpulkan bahwa UUD NRI 1945 menganut sistem parlementer. Mahfud MD menyebutnya sebagai “sistem presidensial tidak murni atau parlementer semu”.¹⁹⁹

Pada masa awal kemerdekaan, telah terjadi praktik ketatanegaraan tentang sistem pemerintahan yang keluar dari jalur resmi, yaitu perubahan ketatanegaraan tanpa adanya perubahan UUD. Perubahan tersebut diawali dari usulan KNIP agar disertai kekuasaan legislatif, menetapkan GBHN, dan pembentukan Badan Pekerja KNIP (BP-KNIP) untuk melaksanakan fungsi serta tugas komite sehari-hari. Usulan tersebut disetujui oleh Wakil Presiden Mohammad Hatta sebagai wakil pemerintah dengan mengeluarkan Maklumat Wakil Presiden No. X Tahun 1945.²⁰⁰ Selanjutnya, dikeluarkan Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 tentang Susunan Kabinet II yang didasarkan atas usulan BP-KNIP. BP-KNIP juga mengusulkan agar sistem presidensial

¹⁹⁷Denny Indrayana, *Loc. Cit.*

¹⁹⁸Moh. Mahfud MD. 2009, *Op. Cit.*, hlm. 38.

¹⁹⁹*Ibid.*, hlm. 39.

²⁰⁰AG. Pringgodigdo. t.t. *Perubahan Kabinet Presidensiil Menjadi Kabinet Parlementer*. Yogyakarta: Yayasan Fonds Universiteit Negeri Gadjah Mada, hlm. 25.

diganti dengan sistem parlementer. Dengan demikian, telah terjadi perubahan sistem pemerintahan secara fundamental tanpa melalui perubahan UUD, tetapi hanya didasarkan pada maklumat pemerintah.

Sistem parlementer juga dianut pada masa Republik Indonesia Serikat. Negara pada waktu itu yang berbentuk republik federasi dengan sistem pemerintahannya parlementer disertai kebijaksanaan mengenai parlemen yang tidak dapat menjatuhkan pemerintah sebagaimana tertulis dalam Konstitusi RIS Pasal 122. Ketentuan dalam Konstitusi RIS yang memuat dianutnya sistem parlementer ditunjukkan dalam Pasal 118, dalam ayat (1) menyatakan bahwa presiden tidak dapat diganggu gugat, dan ayat (2) mengenai menteri-menteri yang bertanggung jawab atas kebijaksanaan pemerintah, baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri.

Bentuk negara Indonesia sebagai republik federasi tidak berlangsung lama, yakni antara 27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950, dan kemudian kembali ke bentuk negara kesatuan. Kembalinya negara Indonesia ke bentuk negara kesatuan dengan diberlakukannya UUDS 1950. UUDS 1950 menganut sistem parlementer. Berlakunya UUDS 1950 dianggap sebagai era dimulainya demokrasi liberal di Indonesia sesuai dengan pelaksanaan sistem parlementer. Wilopo berpendapat bahwa dengan UUDS 1950, Indonesia menerapkan demokrasi parlementer penuh dengan menulis: “sistem demokrasi parlementer penuh dalam Negara Republik Indonesia berlangsung kira-kira antara tahun 1950–1959, masa waktu inilah yang dimaksud dengan pemerintahan partai-partai”²⁰¹

Berlakunya demokrasi liberal di Indonesia menurut Nugroho Notosoesanto justru sudah dimulai sejak masa berlakunya Konstitusi RIS.²⁰² Sistem parlementer yang dibarengi dengan sistem multi-partai pada kenyataannya menimbulkan instabilitas pemerintahan, yang ditunjukkan dengan umur dari sebuah kabinet yang hanya lebih kurang 15 bulan.²⁰³ Tercatat dalam masa berlakunya UUDS 1950 terjadi tujuh

²⁰¹Wilopo. 1976. *Zaman Pemerintahan Partai-partai dan Kelemahan-kelemahan*. Jakarta: Yayasan Idayu, hlm. 3.

²⁰²Nugroho Notosoesanto. 1975. *Zaman Jepang dan zaman Republik Indonesia, Buku Sejarah Nasional Indonesia-VI*. Jakarta: Depdikbud, hlm. 72.

²⁰³Rusadi Kartaprawira. 1977. *Sistem Politik Indonesia*. Badung: PT Tribisana, hlm. 147.

kali pergantian kabinet. Sementara itu, pada periode 1945 sampai 1949 ada lima kabinet yang dibentuk.

Ismail Sunny menulis adanya pendapat yang menyebut kegagalan demokrasi liberal karena sistem itu tidak cocok dengan kepribadian bangsa Indonesia dan tidak mampu membawa bangsa Indonesia menuju masyarakat adil dan makmur.²⁰⁴ Disebutkan juga demokrasiya tidak benar-benar demokratis, dengan adanya percekcoakan partai-partai yang secara tidak bertanggung jawab mempermainkan kepentingan nasional. Instabilitas pemerintahan disebabkan oleh ketidakpuasan pada lembaga-lembaga. Ada juga yang menilai gagalnya demokrasi liberal di Indonesia karena tidak adanya faktor-faktor yang esensial, yang dibutuhkan bagi kehidupan politik agar memungkinkan bekerjanya sistem parlementer.²⁰⁵ Meskipun banyak pendapat yang menilai kegagalan sistem parlementer, Mahfud MD menilai bahwa pada masa berlakunya sistem parlementer di Indonesia menunjukkan adanya konfigurasi politik yang sangat demokratis.²⁰⁶

Instabilitas politik yang terjadi sampai tahun 1959 itulah yang turut mendorong Presiden Soekarno menerbitkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dekrit itulah yang menandai berakhirnya demokrasi liberal dan diganti dengan demokrasi yang oleh Soekarno diakui lebih berwarna Indonesia, yaitu “demokrasi terpimpin”. Demokrasi terpimpin merupakan kebalikan dari praktik demokrasi liberal yang menempatkan politik partai-partai sangat menentukan kehidupan politik melalui pertarungan *free fight*.²⁰⁷ Dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 diberlakukan kembali UUD NRI 1945, sebuah ide yang semula ditolak oleh Presiden Soekarno, namun kemudian ia mendukungnya karena akan membuka peluang terbentuknya sebuah kabinet presidensial yang kuat.²⁰⁸ Meskipun lahirnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 menimbulkan kontroversi, namun pada akhirnya diterima secara politik dan menjadi dasar berlakunya kembali UUD NRI 1945, serta menandai munculnya konfigurasi politik baru, yaitu era demokrasi terpimpin.

²⁰⁴Ismail Sunny. 1983. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru, hlm. 239.

²⁰⁵*Ibid.*

²⁰⁶Moh. Mahfud MD. 2009, *Op. Cit.*, hlm. 50.

²⁰⁷Yahya Muhaimin. 1991. *Bisnis dan Politik. Kebijaksanaan Ekonomi Indonesia 1950–1980*. Jakarta: LP3ES, hlm. 42.

²⁰⁸Daniel S. Lev. 1966. *The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics 1957–1959*. Ithaca: Cornell Modern Indonesia Project, hlm. 206.

Secara normatif, demokrasi dipimpin sebagaimana yang diatur dalam TAP MPRS No. VIII/MPRS/1965 yang berisi ketentuan tentang mekanisme dalam pengambilan keputusan yang berdasarkan musyawarah untuk mufakat. Konsekuensinya adalah jika sampai tahap tertentu mufakat secara bulat tidak tercapai, keputusan tentang apa yang dimusyawarahkan tersebut diserahkan kepada pimpinan. Menurut Soekarno, konsep inilah yang sesuai dengan budaya bangsa Indonesia, yaitu demokrasi kekeluargaan.²⁰⁹

Pada masa demokrasi dipimpin, sistem pemerintahan tidak berlangsung sesuai dengan UUD NRI 1945. Hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan presiden tidak berjalan seperti dalam ketentuan UUD NRI 1945, di mana posisi DPR sangat lemah dan sebaliknya presiden sangat kuat. DPR yang dibentuk melalui pemilu tahun 1955 ternyata dibubarkan oleh presiden pada tahun 1960 karena menolak rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diajukan presiden. Presiden kemudian mengeluarkan Penpres No. 4 Tahun 1960 mengenai pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR). DPR-GR yang anggotanya dipilih dan diangkat oleh Presiden Soekarno berada pada posisi yang lemah dan hanya selalu memberikan legitimasi setiap keinginan presiden.²¹⁰

Pergantian presiden dari Soekarno ke Soeharto pada tahun 1967 menandai era baru pemerintahan di Indonesia. Pemerintah Soeharto menamakan pemerintahannya dengan sebutan Orde Baru yang bertekad mengoreksi penyimpangan politik yang terjadi pada masa demokrasi dipimpin. Pada masa-masa awal, karena menghadapi krisis yang luar biasa di bidang politik dan ekonomi, Orde Baru menetapkan prioritas pada perkembangan ekonomi dalam pembangunan nasionalnya.²¹¹ Oleh karena menitikberatkan pada pembangunan ekonomi, mengakibatkan terjadinya pembatasan politik rakyat atau pembatasan kehidupan demokrasi. Liddle menyebutkan bahwa sejak awal Orde Baru memang tidak menjanjikan kehidupan demokrasi dan kebebasan untuk

²⁰⁹Moh. Mahfud MD. 2009, *Op. Cit.*, hlm. 300.

²¹⁰Ahmad Syafii Maarif. 1985. *Islam dan Masalah Kenegaraan*. Jakarta: LP3ES, hlm. 190.

²¹¹Moeljarto Tjokrowinoto. 1987. Menyampaikan hal ini dalam pidato pengukuhan Guru Besar di Universitas Gajah Mada tanggal 29 Juni 1985 dengan judul "Alternatif Perencanaan Sosial Budaya" yang diterbitkan dalam *Masalah Sosial Tahun 2000*. Yogyakarta: Tiara Wacana, hlm. 108.

masa mendatang.²¹² Namun demikian, pada awalnya Orde Baru juga menerapkan libertarian, sehingga masih ada kebebasan bagi partai politik maupun media massa untuk memberikan kritik dan pengungkapan realita kehidupan masyarakat.²¹³

Menurut Daniel S. Lev, pengaruh liberal terhadap pemerintahan Orde Baru dapat dilihat dari terbentuknya dua panitia *ad hoc* Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS), yaitu panitia *ad hoc* II yang membidangi reorganisasi pemerintahan; dan panitia *ad hoc* IV yang membidangi masalah hak asasi manusia.²¹⁴ Namun, pengaruh liberal tidak berlangsung lama, karena ditemukannya format baru politik Indonesia dengan diterbitkannya UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilu dan UU No. 16 tentang Susunan dan Kedudukan MPR/DPR/DPD. Dengan demikian, berarti gagasan demokrasi liberal hanya mendapatkan momentum secara singkat di masa awal Orde Baru. Hal itu juga terpengaruh dengan semangat anti-demokrasi terpimpin, anti-komunis, dan anti-Soekarno.²¹⁵ Format baru politik Indonesia pada awal Orde Baru yang terkristalisasi dengan UU No. 15 Tahun 1969 dan UU No. 16 Tahun 1969, dengan memberi landasan kepada pemerintah untuk mengangkat 1/3 anggota MPR dan lebih dari 1/5 anggota DPR, irama politik mulai berubah ke arah otoritarian. Liddle dengan tegas menyebut bahwa Orde Baru merupakan sistem otoriter.²¹⁶

Pemerintahan Orde Baru dalam pandangan Eep Saifullah Fatah dibangun melalui empat proses, yaitu:²¹⁷ (a) sentralisasi, yaitu model pengelolaan kekuasaan sentralistik yang digunakan untuk menyokong stabilitas politik dan ekonomi; (b) otonomisasi, yakni upaya meminggirkan masyarakat dari proses pengambilan suatu kebijakan publik maupun proses pemerintahan umumnya; (c) personalisasi, yaitu kekuasaan yang dipersonifikasikan ke tangan Soeharto, dengan ditopang sumber kekuasaan di tangannya, yakni Presiden sebagai Kepala Negara, Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia

²¹²R. William Liddle. 1992. *Pemilu-pemilu Orde Baru. Pasang Surut Kekuasaan Politik*. Jakarta: LP3ES, hlm. 118.

²¹³Amir Effendi Siregar. 1983. *Pers Mahasiswa Indonesia. Patah Tumbuh Hilang Berganti*. Jakarta: PT Karya Unipress, hlm. 32.

²¹⁴Daniel S. Lev. 1990. *Hukum dan Politik di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, hlm. 402.

²¹⁵*Ibid.*

²¹⁶R. William Liddle, *Op. Cit.*, hlm. 118.

²¹⁷Eep Saifullah Fatah. 1999. *Bangsa Saya yang Menyebarkan. Catatan tentang Kekuasaan yang Pongah*. Bandung: Penerbit Remaja Rosdakarya, hlm. xi-xii.

(ABRI), dan Ketua Dewan Pembina Golongan Karya (Golkar), disertai pelembagaan format politik otoritarian melalui berbagai regulasi; dan (d) sakralisasi, yaitu penempatan kekuasaan pada posisi yang sakral, yang harus dianggap tidak bisa khilaf, tidak bisa bersalah, tidak boleh dikritik, dan tidak boleh dituntut, digugat, apalagi digulingkan.

Corak kekuasaan yang otoritarian dan sentralisme Orde Baru menuai banyak kritik dan perlawanan yang puncaknya pada tahun 1998 ketika Soeharto mengundurkan diri dari jabatan presiden. Mundurnya Soeharto dari jabatan presiden menjadi pertanda berakhirnya kekuasaan Orde Baru, dan dimulai era baru yang sering disebut sebagai era Reformasi. Tuntutan penting Reformasi adalah perlunya mereformasi lembaga-lembaga politik agar dapat bekerja secara demokratis melalui perubahan UUD NRI 1945. Menurut As'ad Said Ali, dalam demokrasi reformasi, hal yang paling mendasar adalah dibenahnya kelemahan-kelemahan dalam Batang Tubuh UUD NRI 1945.²¹⁸

Tuntutan reformasi untuk perubahan UUD NRI 1945 didasari penilaian bahwa UUD ini tidak dapat melahirkan pemerintahan demokratis, bahkan terbukti telah melahirkan pemerintahan yang otoriter dan sentralistik. Mahfud MD menilai ada empat hal yang menyebabkan kondisi demikian, yaitu: (a) UUD NRI 1945 tidak mampu melahirkan mekanisme *checks and balances* bagi penyelenggaraan pemerintahan; (b) dalam UUD NRI 1945 banyak ketentuan yang memberi atribusi kewenangan kepada badan legislatif untuk mengatur hal-hal kehidupan bernegara yang penting agar diatur dalam undang-undang, sementara dalam praktiknya presiden lebih dominan dalam proses legislasi; (3) UUD NRI 1945 mengandung banyak pasal yang multitafsir; dan (4) UUD NRI 1945 memberi kepercayaan yang terlalu besar kepada penyelenggara negara.²¹⁹

Perubahan UUD NRI 1945 merupakan satu langkah mendasar yang penting untuk mengawal reformasi dalam mengantarkan bangsa Indonesia ke arah kehidupan demokrasi yang terkonsolidasi. Sistem politik yang demokratis akan sulit terwujud bila konstitusinya tidak berkarakter demokratis. Reformasi konstitusi di berbagai negara selalu

²¹⁸As'ad said Ali, *Op. Cit.*, hlm. 99.

²¹⁹Moh. Mahfud MD. 1999. *Amendemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*. Yogyakarta: UII Press, hlm. 64–68.

identik dengan pembangunan kehidupan bernegara yang demokratis.²²⁰ Menurut Nurcholis Madjid, perubahan UUD NRI 1945 perlu dilakukan untuk menata kehidupan politik, ekonomi, dan membangun keadaban berpolitik.²²¹

Amendemen UUD NRI 1945 dilakukan pada tahun 1999–2002, setelah sebelumnya MPR menetapkan kesepakatan dasar dalam melakukan perubahan UUD. Kesepakatan dasar MPR itu adalah: (a) tidak mengubah pembukaan UUD NRI 1945; (b) tetap mempertahankan NKRI; (c) mempertegas sistem pemerintahan presidensial; (d) penjelasan UUD NRI 1945 ditiadakan dan hal-hal normatif dalam penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal; dan (e) perubahan dilakukan dengan cara adendum. Berdasar kesepakatan dasar tersebut, maka UUD NRI 1945 sebagai hasil amendemen menganut sistem pemerintahan presidensial.

Menurut Jimly Asshiddiqie, sistem pemerintahan presidensial memiliki karakter dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu sebagai berikut.²²²

- 1) Adanya pemisahan cabang kekuasaan yang jelas antara eksekutif dan legislatif.
- 2) Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif tidak terbagi, tetapi hanya ada pada presiden dan wakil presiden.
- 3) Kepala pemerintahan juga sekaligus kepala negara, atau sebaliknya kepala negara yang sekaligus kepala pemerintahan.
- 4) Presiden mengangkat menteri-menteri sebagai pembantu, dan menteri-menteri itu bertanggung jawab kepada presiden.
- 5) Anggota parlemen dilarang menduduki jabatan eksekutif dan sebaliknya.
- 6) Presiden tidak bisa membubarkan parlemen.
- 7) Berlaku prinsip supremasi konstitusi, sehingga presiden bertanggung jawab kepada konstitusi.
- 8) Presiden bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat.

²²⁰Valina Singka Subekti. 2007. *Menyusun Konstitusi Transisi*. Jakarta: Rajawali Press, hlm. xiii.

²²¹*Ibid.*, hlm. 11.

²²²Jimly Asshiddiqie. Pokok-pokok... *Op. Cit.*, hlm. 316.

Sementara itu, Denny Indrayana menyebut karakter sistem pemerintahan presidensial ada empat, yaitu: (1) presiden merupakan kepala negara dan juga kepala pemerintahan; (2) presiden dipilih langsung oleh rakyat (*popular elected*), tidak dipilih oleh anggota parlemen; (3) presiden bukan merupakan bagian dari parlemen, karena itu tidak dapat diberhentikan oleh parlemen, kecuali melalui sebuah proses pemakzulan (*impeachment*); dan (4) presiden tidak dapat membubarkan parlemen.²²³

b. Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah

Bentuk negara kesatuan merupakan bentuk negara yang bersusun tunggal, sehingga hanya ada satu pemerintahan yang berdaulat dalam negara. Dalam negara kesatuan tidak mengenal istilah negara dalam negara. Hanya terdapat satu pemerintahan, yakni pemerintahan pusat yang memiliki kekuasaan atau kewenangan tertinggi dalam setiap lapangan pemerintahan. Van Apeldoorn menyebut dalam negara kesatuan kekuasaan hanya dipegang pemerintah pusat, sedangkan provinsi-provinsi hanya menerima kekuasaan dari pemerintah pusat, dan provinsi-provinsi ini tidak mempunyai hak mandiri.²²⁴ Dalam negara kesatuan, bagian-bagian negara lazim disebut “daerah”.

Perancang UUD NRI 1945 sejak awal menyadari bahwa demi efisiensi dan efektivitas serta untuk mencapai hasil maksimal dalam pengelolaan negara, maka negara Indonesia dibagi atas daerah besar dan kecil.²²⁵ Pemikiran tersebut terwujud dalam ketentuan Pasal 18 UUD NRI 1945 (sebelum amendemen): “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang serta mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Penjelasan UUD NRI 1945 yang dimuat dalam Berita Republik Indonesia Tahun II No. 7 tanggal 15 Februari 1946 mengenai Pasal 18 menjelaskan: “Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah

²²³Denny Indrayana, *Op. Cit.*, hlm. 198.

²²⁴Bonar Simorangkir, dkk. 2000. *Otonomi atau Federalisme: Dampaknya terhadap Perekonomian*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaruan, hlm. 14.

²²⁵B.N. Marbun. 2005. *Otonomi Daerah 1945–2005. Proses dan Realita*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm. 7.

provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (*street* dan *local rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka”

Pemikiran mengenai pembagian pemerintahan dalam proses perancangan UUD NRI 1945 oleh BPUPK, dapat ditelusuri salah satunya melalui pidato yang disampaikan oleh Muhammad Yamin di hadapan sidang pada tanggal 11 Juli 1945. Dalam pidatonya dikatakan: “Pemerintahan dalam republik ini pertama-tama akan tersusun dari badan-badan masyarakat seperti desa, yaitu susunan pemerintah yang paling bawah, pemerintah ini saya namakan pemerintahan bawahan”.²²⁶ Muhammad Yamin menyampaikan mengenai apa yang disebutnya sebagai “pemerintahan bawahan” yaitu desa. Sementara itu, pemerintah pusat disebut “pemerintahan atasan”. Selanjutnya, Muhammad Yamin menyampaikan: “Tetapi perlu ditegaskan di sini, yaitu bahwa desa-desa, negeri-negeri, warga-warga, dan lainnya tetap menjadi kaki Pemerintahan Republik Indonesia; dan di tengah-tengah pemerintahan atasan dan bawahan, kita pusatkan pemerintahan daerah”.²²⁷

Soepomo selaku Ketua Panitia Kecil Perancang UUD pada tanggal 15 Juli 1945 menyampaikan hal terkait dengan pemerintahan daerah sebagai berikut: “Tentang daerah, kita menyetujui bentuk persatuan, unie, oleh karena itu di bawah pemerintahan pusat, di bawah negara tidak ada negara lagi. Tidak ada *onderstaat*, akan tetapi hanya daerah. bentuknya daerah itu, dan bagaimana pemerintahan daerah, ditetapkan dalam undang-undang”.²²⁸ Dari penjelasan tersebut, telah jelas bahwa susunan pemerintahan Indonesia itu adalah pemerintah pusat dan di bawahnya adalah pemerintah daerah.

Ni’matul Huda,²²⁹ setelah mencermati pendapat Muhammad Yamin dan Soepomo, berpendapat bahwa esensi yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18 UUD NRI 1945 adalah sebagai berikut. *Pertama*, keberadaan daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi. *Kedua*, satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD NRI 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan memandang dan mengingat

²²⁶Muhammad Yamin. 1959. *Naskah Persiapan... Op. Cit.*, hlm. 230.

²²⁷*Ibid.*, hlm. 231.

²²⁸*Ibid.*, hlm. 263.

²²⁹Ni’matul Huda. 2009. *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. Cetakan II. Yogyakarta: Pustaka Pelajar hlm. 3–4.

dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara. *Ketiga*, pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Soepomo dalam sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945 yang salah satu hasilnya mengenai pengesahan UUD, menjelaskan kembali terkait dengan pemerintahan daerah, mengatakan sebagai berikut.

Adanya daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati, kooti-kooti, sultanat-sultanat tetap ada dan dihormati susunannya yang asli, akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah, bukan negara, jangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanya daerah *Zelfbesturende landschappen*, itu bukan negara, sebab hanya ada satu negara. Jadi, *Zelfbesturende landschappen*, hanyalah daerah saja, tetapi daerah istimewa, yaitu yang mempunyai sifat istimewa. Jadi, daerah-daerah itu, istimewa itu suatu bagian dari *Staat* Indonesia, tetapi mempunyai sifat istimewa, mempunyai susunan asli. Begitu pun adanya *Zelfstandige gemeenschappen* seperti desa, di Sumatera negeri (di Minangkabau) marga (di Palembang), yang dalam bahasa Belanda disebut *Inheemse Rechtsgemeenschappen*, susunannya asli dihormati.²³⁰

Penjelasan tersebut menunjukkan adanya penghormatan dan pengakuan terhadap keberagaman struktur pemerintahan yang telah ada sebelum negara Indonesia.

UUD NRI 1945 memerintahkan pengaturan tentang susunan pemerintahan daerah diatur melalui undang-undang. Pada awal kemerdekaan diterbitkan UU No. 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, yang merupakan produk hukum pertama yang dikeluarkan untuk mengatur tentang pemerintahan daerah. Menurut undang-undang ini, ada dua macam pemerintahan di daerah, yaitu: (1) pemerintahan di daerah yang otonom, yang memiliki Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID), yaitu pemerintahan di daerah yang berhak mengatur urusan rumah tangganya sendiri, yaitu daerah seperti keresidenan, kota, kabupaten, dan bentuk daerah lainnya yang mendapat persetujuan dari menteri dalam negeri; dan (2) pemerintahan di daerah yang tidak memiliki KNID, seperti provinsi, kawedanan, dan kecamatan, yang daerah-

²³⁰RM. A.B. Kusuma, *Op. Cit.*, hlm. 424.

daerah tersebut diperlakukan sebagai wilayah administratif. Menurut Bagir Manan,²³¹ hadirnya UU No. 1 Tahun 1945 telah menghidupkan kembali pemerintahan daerah otonom yang selama masa pendudukan Jepang dihapuskan.

Perkembangan sistem pemerintahan daerah di Indonesia mengalami pasang surut terpengaruh oleh perkembangan politik di tingkat nasional, khususnya terkait dengan perubahan konstitusi. Berikut ini daftar peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah sejak awal kemerdekaan, sesuai dengan landasan konstitusionalnya.

Tabel 2 Peraturan Perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah

No.	Nama Undang-Undang	Landasan Konstitusional
1.	UU No. 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah	Pasal 18, 20 UUD NRI 1945
2.	UU No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri	Pasal 5, 18, 20 UUD NRI 1945
3.	UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah	Pasal 89, 131 <i>jo.</i> 132 UUDS 1950
4.	Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah	Pasal 18 UUD NRI 1945
5.	UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah	Pasal 5, 18, 20 UUD NRI 1945
6.	UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah	Pasal 5, 18, 20 UUD NRI 1945
7.	UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah	Pasal 1, 5, 18, 20 UUD NRI 1945
8.	UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Pasal 1, 4, 5, 18, 18A, 18B, 20, 21, 22D, 23E, 24A, 31, 32, 34 UUD NRI 1945
9.	UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	Pasal 1, 4, 5, 17, 18, 18A, 18B, 20, 22D, 23E, UUD NRI 1945

Sumber: data diolah oleh penulis.

²³¹Bagir Manan. 1990. *Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD NRI 1945*. Disertasi. Bandung: Universitas Padjajaran, hlm. 183.

Berdasar tabel di atas, terlihat bahwa dari sembilan peraturan perundang-undangan tersebut, delapan di antaranya memiliki landasan konstitusional dari UUD NRI 1945, dan satu undang-undang berlandaskan pada UUDS 1950. Dengan demikian, undang-undang pemerintahan daerah yang pernah ada dibuat dalam kerangka negara kesatuan, sehingga susunan pemerintahan negaranya hanya mengenal susunan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sementara itu, pada masa berlakunya Konstitusi RIS tidak ada undang-undang tentang pemerintahan daerah, karena bentuk negaranya adalah bentuk federasi yang mengenal adanya negara bagian.

Mengenai kerangka bangunan NKRI, Pasal 18 UUD NRI 1945 menjelaskan bahwa negara terbagi ke dalam daerah-daerah provinsi, sedangkan daerah provinsi terbagi ke dalam kabupaten dan kota. Masing-masing provinsi, kabupaten, dan kota memiliki pemerintahan daerah sendiri-sendiri yang diatur berdasarkan undang-undang. Pengaturan tersebut berbeda dengan ketentuan dalam Pasal 18 sebelum dilakukan amendemen.²³² Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, dalam ketentuan Pasal 18 UUD NRI 1945 dan penjelasannya terdapat empat unsur susunan negara kesatuan dalam pengorganisasian negara pada penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu: (1) daerah Indonesia diorganisasikan dalam daerah besar dan kecil yang merupakan wilayah administrasi serta daerah otonom; (2) setiap daerah mempunyai susunan dan bentuk pemerintahan daerah yang diatur dengan UU; (3) dasar permusyawaratan/perwakilan diberlakukan di daerah-daerah otonom yang berarti daerah-daerah mempunyai badan perwakilan daerah; serta (4) negara menghormati kedudukan daerah-daerah yang bersifat istimewa dan hak-hak asal-usul daerah.²³³

Senada dengan pendapat di atas, Ni'matul Huda²³⁴ berpendapat bahwa esensi yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18 UUD NRI

²³²Sebelum dilakukan amendemen, Pasal 18 UUD NRI 1945 adalah: "pembagian daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa".

²³³Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Cetakan Kelima. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, hlm. 259–260.

²³⁴Ni'matul Huda. 2009, *Op. Cit.*, hlm. 3–4.

1945 adalah sebagai berikut. *Pertama*, keberadaan daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi. *Kedua*, satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD NRI 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara. *Ketiga*, pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Asas pemerintahan daerah yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 adalah asas otonomi dan tugas pembantuan. Pelaksanaan asas otonomi ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (5) sebagai “otonomi seluas-luasnya”. Pengaturan tersebut menurut Jimly Asshiddiqie²³⁵ justru mempertegas prinsip-prinsip pengaturan yang bersifat federalistik dalam rumusan mengenai kewenangan daerah. Secara teori, prinsip pengaturan demikian memang dapat disebut bersifat federalistik karena konsep kekuasaan asal atau sisa (*residual power*) justru seolah-olah berada di pemerintah daerah. Prinsip seperti ini memang lazim dikenal di lingkungan negara-negara federal.

E. Dinamika dan Keberagaman Masyarakat Indonesia

1. Keberagaman Masyarakat Indonesia

Indonesia adalah sejumlah bangsa dengan ukuran, makna, dan karakter yang berbeda-beda, yang melalui narasi agung yang bersifat historis, ideologis, religius, atau semacam itu, yang disambung-sambung menjadi sebuah struktur ekonomis dan politis bersama. Demikian penilaian Clifford Geertz²³⁶ mengenai Indonesia, yang menurutnya begitu kompleks sehingga sulit untuk melukiskannya secara tepat. Sebuah negeri yang bukan hanya multi-etnis, seperti Jawa, Bali, Batak, Bugis, Aceh, Melayu, dan lainnya, tetapi juga terpengaruh secara multimental oleh Islam, Kristen, Budhisme, Hindhuisme, India, Cina, Belanda, Portugis, dan lainnya.

²³⁵Jimly Asshiddiqie. 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 272–273.

²³⁶Clifford Geertz. 1996. *Welt in Stuecken. Kultur und Politik am Ende des 20 Jahrhunderts*. Wiena: Passagen-Verlag, hlm. 81.

Para pendiri negara, secara musyawarah telah memilih bahwa negara yang hendak didirikan adalah negara yang “semua untuk semua”, yaitu sebuah “Negara Kebangsaan” Indonesia,²³⁷ sebagaimana yang dikatakan Soekarno pada 1 Juni 1945. Konsep “kebangsaan” menunjukkan suatu konsepsi “*nationale staat*” yang merujuk kepada pendapat Ernest Renan tentang syarat suatu bangsa, yaitu: “*le desir d’etre ensemble*” sebagai “kehendak untuk bersatu”. Juga pendapat dari Otto Bauer yang menyatakan bahwa bangsa adalah satu persatuan perangai yang ditimbulkan karena adanya persatuan nasib.²³⁸ Selain itu, didasari juga mengenai pentingnya geopolitik, sebuah pendekatan yang mempertautkan antara keberadaan orang dengan tempat beradanya. Oleh karena itu, Soekarno mengatakan bahwa “Indonesialah tanah air kita. Indonesia yang bulat, bukan Jawa saja, bukan Sumatera saja, atau Borneo saja, atau Selebes saja, atau Ambon saja, atau Maluku saja, tetapi segenap kepulauan yang ditunjuk Allah menjadi suatu kesatuan antara dua benua dan dua samudra, itulah Tanah Air kita”.²³⁹

Negara Indonesia sebagai negara kepulauan yang memiliki wilayah sangat luas, ditempati oleh orang-orang yang berasal dari ras, etnis, atau suku yang beragam. Oleh karena itu, keberagaman menjadi sebuah fakta yang tidak bisa dipungkiri. Ada dua jenis keberagaman yang dimiliki oleh Indonesia, yang keduanya sangat berpengaruh terhadap kehidupan bernegara. Kedua jenis keberagaman itu adalah keberagaman ras, etnis atau suku bangsa, dan keberagaman agama.

a. Keberagaman Ras, Etnis, atau Suku Bangsa

Keberagaman yang dimiliki bangsa Indonesia, menurut Herawati Sudoyo, antara lain, ditunjukkan dengan adanya warisan genetika dan budaya.²⁴⁰ Motif genetika dan bahasa yang berbeda yang digunakan oleh bangsa Indonesia yang mendiami kawasan Indonesia sebelah barat dan timur, khususnya Nusa Tenggara Timur, Maluku, serta Papua, menunjukkan bahwa sebuah fakta jika Indonesia adalah sebuah bangsa

²³⁷Yudi Latif, *Op. Cit.*, hlm. 331.

²³⁸*Ibid.*, hlm. 332.

²³⁹*Ibid.*, hlm. 333.

²⁴⁰Kris Wijoyo Soepandji. 2017. *Ilmu Negara: Perspektif Geopolitik Masa Kini*. Depok: Badan Penerbit FHUI, hlm. 104.

yang beragam.²⁴¹ Secara genetik, manusia yang mendiami Nusantara ini kemungkinan berinduk ganda, yaitu ras Austro-Melanesoid berkulit hitam dan ras Austro-Mongoloid berkulit putih, yang perkawinan silang antara dua ras tersebut melahirkan ras manusia yang berkulit sawo matang yang disebut ras Melayu.

Bumi Nusantara dihuni oleh manusia modern yang migrasi sekitar 60.000–50.000 tahun yang lalu sekitar 10.000–20.000 tahun setelah terjadinya Gunung Toba meletus. Setelah beberapa kali terjadi gelombang migrasi dan adanya penyebaran bahasa, melahirkan ras manusia yang oleh Barat disebut Austronesia. Namun, John Rahasia, seorang pemikir dari Minahasa tidak sependapat dengan penyebutan bangsa Indonesia sebagai bangsa Austronesia, karena menurutnya bangsa Indonesia sepatutnya disebut sebagai bangsa Tagaroa.²⁴² Tagaroa adalah sebutan suci, warisan leluhur Nusantara yang menandakan eksistensi selama ribuan tahun, sebagai sekumpulan manusia yang merupakan perpaduan beragam ras, suku, dan budaya yang berinteraksi serta mengkristal menjadi satu bangsa.

Penyebutan “ras” digunakan untuk perbedaan manusia yang didasarkan pada karakteristik atau kategori warna kulit dan bentuk wajah, sebuah gagasan yang lahir dari seorang antropolog bernama Francois Bernier yang berkebangsaan Prancis pada sekitar tahun 1600.²⁴³ Immanuel Kant pada tahun 1770 menggunakan kata “ras” dalam bahasa Jerman yang sepadan dengan istilah *races of mankind* dalam bahasa Inggris, sebagai istilah untuk membedakan manusia berdasarkan kategori biologis. Pandangan tersebut kemudian digunakan oleh para biolog dan antropolog, yang menjadikan warna kulit sebagai dasar untuk menentukan sifat-sifat kelompok.

Kata “ras” asalnya dari kata “*razza*” dalam bahasa Prancis dan Italia, yang diartikan sebagai berikut. *Pertama*, perbedaan variasi penduduk atau perbedaan manusia atas dasar: (1) tampilan fisiknya seperti rambut, mata, warna kulit, bentuk tubuh, yang secara tradisional terdiri dari tiga jenis, yaitu Kaukasoid, Negroid, dan Mongolid, yang ketiga

²⁴¹*Ibid.*

²⁴²John Rahasia. 1971. *Penemuan Kembali Tagaroa*. Manado: Yayasan Tagaroa, hlm. 18–20.

²⁴³Alo Liliweri, *Op. Cit.*, hlm. 10–12.

jenis itu dikenal sebagai ras; (2) tipe atau golongan keturunan; (3) pola-pola keturunan; dan (4) semua kelakuan bawaan yang tergolong unik, yang menyebabkan mereka dibedakan dari penduduk asli. *Kedua*, menyatakan identitas berdasar: (1) pemilikan perangai; (2) kualitas perangai tertentu dari suatu kelompok penduduk; (3) menyatakan kehadiran setiap kelompok penduduk berdasar geografi tertentu; (4) menyatakan tanda aktivitas kelompok penduduk berdasar kebiasaan, gagasan, dan cara berpikir; (5) sekelompok orang dengan kesamaan keturunan, keluarga, klan, atau hubungan kekeluargaan; dan (6) arti biologis yang menunjuk adanya subspecies atau varietas, kelahiran atau kejadian suatu spesies tertentu.²⁴⁴

Istilah “ras” menurut UNESCO (*United Nation of Educational, Scientific, and Cultural Organization*) merupakan klasifikasi terhadap manusia ke dalam kelompok yang didasarkan pada sifat fisik, keturunan, genetika, atau hubungan sosial, atau hubungan di antara mereka dengan kelompok yang lain. Penggunaan istilah ini pertama kali untuk menjelaskan sekelompok orang yang berbicara memakai bahasa yang sama, dan menunjukkan afiliasi nasional.

Metode untuk mengklasifikasikan manusia berdasarkan ras menurut para antropolog ada empat metode,²⁴⁵ yaitu sebagai berikut.

- 1) Metode biologis, yaitu klasifikasi dengan mengutamakan ciri-ciri anatomis.
- 2) Metode geografis, yaitu berdasarkan observasi wilayah tertentu.
- 3) Metode historis, yaitu menelaah sejarah migrasi bangsa yang bersangkutan.
- 4) Metode kultural, yaitu menghubungkan dengan kondisi kultural.

Dalam perkembangannya, ketika terjadi penyebaran penduduk dan adanya kolonisasi, serta terjadinya perkawinan antar-ras, menyebabkan konsep ras menjadi bias. Hal itu sesuai dengan pendapat T.K. Oommen yang menyatakan bahwa keterkaitan antara ras dan teritori telah terganggu dikarenakan adanya eksplorasi geografis dan berlangsungnya

²⁴⁴*Ibid.*, hlm. 12–13

²⁴⁵Daldjoeni, N. 1991. *Ras-ras Umat Manusia: Biogeografi, Kulturhistoris, Sosiopolitis*. Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 82.

kolonialisme.²⁴⁶ Salah satu buktinya adalah pada tahun 1960-an ketika di Amerika Serikat dilaporkan lebih dari 28 juta orang kulit putih ternyata memiliki darah orang Afrika asli yang merupakan 21% dari total bangsa Kaukasia di negara tersebut. Sementara itu, populasi orang kulit hitam yang merupakan hasil perkawinan campuran mencapai 37%. Dalam beberapa abad terakhir, seperempat dari gen orang Negro-Amerika merupakan gen dari orang-orang bangsa Kaukasia.²⁴⁷

Istilah lain yang digunakan untuk menunjukkan adanya kelompok manusia, selain istilah “ras”, adalah istilah “etnik/etnis”. Allo Liliweri menguraikan mengenai perbandingan antara konsep etnis dan ras, dengan menyebut etnisitas, yaitu perasaan memiliki dari sekelompok orang yang memiliki tradisi nasional atau budaya yang sama. Kelompok orang tersebut dinamakan kelompok etnis. Sementara itu, ras adalah sekelompok orang dengan ciri-ciri fisik yang sama sehingga mereka dianggap satu ras.²⁴⁸ Kelompok etnis dapat juga diterjemahkan sebagai “suku bangsa”.

Kata etnis (*ethnic*) berasal dari kata *ethnos* dalam bahasa Yunani, yang merujuk pada pengertian tentang “bangsa”. Menurut Martin Bulmer, etnis atau kelompok etnis, yaitu kolektivitas dalam populasi besar, yang memiliki jalur keturunan secara umum sama, entah hal itu suatu kenyataan atau sekadar kepercayaan, mempunyai memori yang sama terhadap masa lalu, dan fokus kultural atas satu atau lebih elemen simbolis tentang identitas kelompoknya, seperti tentang agama, kekeluargaan, bahasa, teritori, nasionalitas, dan fisik yang relatif sama.²⁴⁹

Karakteristik etnis menurut Anthony Smith meliputi: nama kolektif, mitos tentang leluhur, kenangan sejarah yang sama, kebudayaan unik bersama, adanya keterkaitan dengan teritori tertentu, dan adanya sentimen solidaritas.²⁵⁰ Sementara itu, Richard Delgado dan Jean

²⁴⁶T.K. Oommen. 2009. *Kewarganegaraan, Kebangsaan, dan Etnisitas: Mendamaikan Persaingan Identitas*. Terjemahan oleh Munabari Fahlesa. Yogyakarta: Kreasi Wacana, hlm. 104.

²⁴⁷*Ibid.*, hlm. 107.

²⁴⁸Allo Liliweri, *Op. Cit.*, hlm. 20.

²⁴⁹Martin Bulmer. 1996. The Ethnic Group Question in The 1991 Census of Population. Dalam David Coleman dan John Salt (eds.), *Ethnicity in the 1991 Census*. Vol. I. London: OPCS and HMSO, hlm. 35.

²⁵⁰Anthony Smith. 1986. *The Ethnic Origins of Nations*. Oxford: Basil Blackwell, hlm. 24.

Stefancic memberikan definisi kelompok etnis, yaitu kelompok sosial yang dapat tersusun atas ras, agama, atau asal negara.²⁵¹ Kelompok etnis menjadi pembeda bagi suatu kelompok ketika dihadapkan dengan kelompok lainnya. Sebagaimana dikemukakan oleh Eriksen, yaitu: *“ethnic identity is further marked by the recognition from others of a group’s distinctiveness and the recognition of common cultural, linguistic, religious, behavioural, as indicators of contrast to other group’s”*.²⁵²

Pemahaman mengenai etnis berkaitan dengan kelompok sosial dalam kelompok sistem sosial atau kebudayaan yang memiliki arti atau kedudukan tertentu karena keturunan, adat, agama, bahasa, dan seterusnya.²⁵³ Konsep etnis dan etnisitas mempunyai kaitan dengan konsep bangsa (*nation*) dan nasionalisme. Hal itu terlihat jelas kaitannya dalam definisi bangsa yang disampaikan oleh John Hutchinson, yang menurutnya konsep etnis merupakan salah satu elemen utama dalam formasi kebangsaan. Menurut Hutchinson, bangsa adalah sebagai berikut.

- 1) Unit politik sekuler yang dijiwai gagasan tentang kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*), yang berproses mencari bentuk wujudnya di dalam eksistensi negara independen, yang disatukan oleh hak-hak kewargaan bersifat universal.
- 2) Wilayah yang terkonsolidasikan, memperlihatkan skala baru organisasi yang diusung oleh negara birokratis dan ekonomi pasar, yang mengaburkan kesetiaan lokal dan regional, serta melahirkan jaringan komunikasi yang lebih intensif.
- 3) Secara etnis yang lebih homogen dibandingkan dengan masyarakat polietnis sebelumnya, berkat kebijakan polisi negara, termasuk pemajuan bahasa resmi, pengajaran etos patriotik dalam pendidikan, dan marginalisasi minoritas.
- 4) Unit budaya tinggi yang berlandaskan pada standarisasi bahasa, literasi, dan kapitalisme percetakan, yang karenanya genre baru

²⁵¹Richard Delgado dan Jean Stefancic. 2001. *Critical Race Theory: An Introduction*. New York: New York University Press, hlm. 13–14.

²⁵²T.H. Eriksen. 2001. *Small Places, Large Issues: An Introduction To Social and Anthropology*. (Second Edition). London, hlm. 261.

²⁵³Hasan Alwi, dkk. 2001. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, hlm. 309.

surat kabar dan novel menyediakan dasar yang dibutuhkan untuk keterasingan masyarakat industrial.

- 5) Masyarakat urban industrial dengan integrasi teritorial tinggi, memiliki keluasan karier dan menciptakan kelas menengah baru yang dinamis dan mendominasi kehidupan nasional.²⁵⁴

Lebih lanjut, ia menegaskan bahwa dalam konteks posisi atau kedudukan suatu kelompok etnis dalam negara-bangsa, etnisitas memegang peranan cukup penting bagi perkembangan sebuah bangsa.

Bangsa Indonesia dilihat dari segi etnis atau suku bangsa jelas memiliki keberagaman sosial. Kelompok etnis di Indonesia ada lebih dari 300 yang sekitar 95%-nya merupakan orang dari keturunan asli Indonesia atau pribumi. Data suku di Indonesia pertama kali diketahui melalui Sensus Penduduk (SP) pada tahun 1930 oleh Pemerintah Hindia Belanda. Masa Pemerintahan Indonesia, pendataan suku baru dilakukan dengan SP tahun 2000 dan dilanjutkan SP tahun 2010. Berdasarkan data SP tahun 2010 tersedia 1331 kategori suku, yang merupakan kode untuk nama suku, nama lain/alias suatu suku, nama subsuku, bahkan nama sub dari subsuku.²⁵⁵ Sementara itu, pada SP tahun 2020, pendataan penduduk tidak mencantumkan data berdasarkan kategori suku. SP 2020 lebih menekankan pada data komposisi penduduk menurut kelompok umur dan jenis kelamin.

Berdasarkan etnisnya, orang Jawa menjadi kelompok etnis terbesar yang diperkirakan berjumlah sekitar 40% dari total populasi bangsa Indonesia. Mereka terkonsentrasi tinggal di Pulau Jawa, namun dalam perkembangan jutaan orang Jawa menyebar bermigrasi ke pulau-pulau lain di seluruh Indonesia dengan adanya program transmigrasi. Kelompok etnis besar lainnya adalah orang Sunda, Melayu, dan Madura. Sementara beberapa kelompok etnis yang kecil di Kalimantan dan Papua hanya terdiri dari ratusan orang yang menggunakan bahasa lokal yang termasuk ke dalam keluarga bahasa Austronesia, terutama yang di Papua.

²⁵⁴John Hutchinson. 2005. *Nation as Zones of Conflict*. London: SAGE Publications, hlm. 10–11.

²⁵⁵Data Badan Pusat Statistik dalam <https://www.bps.go.id/news/2015/11/18/127/mengulik-data-suku-di-indonesia.html>. Diakses pada 29 Januari 2020.

Menurut catatan M. D. La Ode,²⁵⁶ dari seluruh populasi orang Indonesia pada tahun 2016 bila dirinci berdasarkan kelompok etnisnya maka rinciannya sebagai berikut: orang Jawa 40,1%, orang Sunda 15,5%, orang Melayu 3,7%, orang Batak 3,6%, orang Madura 3%, orang Betawi 2,9%, orang Minangkabau 2,7%, orang Bugis 2,7%, orang Banten 2%, orang Banjar 1,7%, orang Bali 1,7%, orang Aceh 1,4%, orang Dayak 1,4%, orang Sasak 1,3%, Etnis Cina Indonesia (ECI)²⁵⁷ 1,2%, dan etnis lainnya 15%. Semua kelompok etnis itu menggunakan bahasa yang berbeda-beda, yang terdiri lebih dari 700 bahasa lokal di Indonesia.

Klasifikasi terhadap kelompok etnis di Indonesia tidak kaku, karena dalam beberapa kasus ada kelompok etnis yang tidak jelas. Ketidakjelasan itu dikarenakan adanya pengaruh migrasi, pengaruh budaya, dan bahasa. Sebagai contoh, ada sebagian orang yang menganggap bahwa orang Banten dan Cirebon itu menjadi bagian dari orang Jawa. Namun, ada sebagian lain yang beranggapan bahwa orang Banten dan Cirebon merupakan kelompok etnis yang berbeda sama sekali dengan orang Jawa, karena mereka memiliki dialek bahasa yang berbeda. Sama halnya seperti orang Baduy yang memiliki banyak kesamaan dengan orang Sunda dalam hal budaya. Sementara ada contoh etnis hibrida, yaitu orang-orang Betawi, di mana mereka terdiri dari bukan hanya orang-orang yang berasal dari perkawinan antara orang yang berbeda di Indonesia, tetapi juga dengan migran dari Arab, Cina, dan India sejak masa kolonial di Batavia (Jakarta).²⁵⁸

Keberagaman etnis yang dimiliki Indonesia menjadikannya sebagai bangsa yang majemuk atau pluralistik, sebuah istilah yang pertama kali digunakan oleh J.S. Furnivall (1967) ketika menggambarkan keadaan masyarakat Indonesia pada zaman Hindia Belanda sebagai *plural society*, suatu tipe masyarakat pada daerah tropis, di mana ada perbedaan ras antara yang berkuasa dan yang dikuasai. Orang Belanda (Eropa) yang merupakan minoritas sebagai penguasa menjadi masyarakat kelas satu,

²⁵⁶M. D. La Ode. 2018. *Trilogi Pribumisme: Resolusi Konflik Pribumi dengan Non Pribumi di Berbagai Belahan Dunia*. Jakarta: Komunitas Ilmu Pertahanan Indonesia (KIPI), hlm. 1.

²⁵⁷Istilah dalam M.D La Ode. 2011. *Etnis Cina Indonesia dalam Politik di Era Reformasi: Studi Kasus Keterlibatan Kelompok Etnis Cina Indonesia dalam Politik di Kota Pontianak dan Kota Singkawang, Kalimantan Barat, 1998–2008*. Disertasi. Depok: Universitas Indonesia, hlm. 3.

²⁵⁸Allo Liliweri, *Op. Cit.*, hlm. 10.

sementara orang asing lainnya, yakni Cina, Arab, dan India menjadi masyarakat kelas menengah, yang menempati kedudukan di antara orang Eropa dan orang Pribumi.²⁵⁹ Sebagai masyarakat yang prularistik, masyarakat Indonesia mempunyai dua karakteristik. *Pertama*, secara horizontal ditandai kenyataan adanya kesatuan-kesatuan sosial yang berdasarkan perbedaan suku bangsa, agama, adat, dan kedaerahan. *Kedua*, secara vertikal, yaitu struktur masyarakat yang ditandai perbedaan tajam antara lapisan masyarakat atas dan lapisan bawah.²⁶⁰

Corak kebudayaan bangsa Indonesia mengacu pada kategori yang diberikan oleh Hildred Geertz (1963), ada tiga kategori corak kebudayaan. *Pertama*, kebudayaan petani beririgasi yang berkembang di wilayah Indonesia dalam, meliputi wilayah Jawa dan Bali. Kebudayaan ini ditandai dengan tingginya intensitas dalam pengelolaan tanah yang secara teratur menggunakan sistem pengairan dan sistem menanam padi di sawah yang bersifat padat karya, pada daerah padat penduduk. *Kedua*, kategori kebudayaan pantai dengan diwarnai kebudayaan Islam, yang tersebar di sepanjang pantai di wilayah Indonesia luar. Kebudayaan ini berorientasi pada perdagangan yang bersifat kosmopolitan. *Ketiga*, kategori kebudayaan peladang dan pemburu yang berkembang melalui sistem perladangan, yang ditandai wilayah dengan penduduk yang jarang. Dari ketiga corak kebudayaan tersebut, melahirkan kelompok sosial, seperti petani, nelayan, dan pekebun yang merupakan kelompok-kelompok sosial yang besar.

UUD NRI 1945 secara tersurat dalam Pasal 18B ayat (2) mengakui dan menghormati keberadaan “masyarakat hukum adat”. Dalam beberapa undang-undang, digunakan istilah yang berbeda untuk menyebut “masyarakat hukum adat”. Ada sekitar 19 peraturan perundang-undangan yang menggunakan istilah “masyarakat adat/hukum adat/masyarakat tradisional/komunitas adat terpencil” dengan definisi yang berbeda, antara lain, UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, UU No. 7 Tahun 2004

²⁵⁹J.S. Nasikun. 1995. *Sistem Sosial Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 287.

²⁶⁰Abdullah Idi. 2019. *Politik Etnisitas Hindia Belanda: Dilema dalam Pengelolaan Keberagaman Etnis di Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group, hlm. 4–5.

tentang Sumber Daya Air, UU No. 18 Tahun 2007 tentang Perkebunan, UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, serta beberapa peraturan perundang-undangan lainnya.

Deklarasi PBB yang berkaitan dengan masyarakat adat, yaitu *United Nation Declaration on The Rights of Indigenous Peoples* (UNDRIP) menggunakan istilah “*Indigenous People*” yang merupakan kelompok yang berkontribusi kepada keragaman dan kekayaan peradaban, kebudayaan, serta sebagai warisan bersama bagi peradaban manusia. PBB mendefinisikan *Indigenous People* sebagai “Spektrum kelompok sosial yang meliputi: *Indigenous Ethnic Minorities*, *Tribal Groups*, dan *Schedules Tribes*, yaitu kelompok yang mempunyai sebuah identitas sosial dan kultural, dibedakan dari masyarakat yang dominan, dan membuat mereka tidak diuntungkan dalam jalannya pembangunan.”²⁶¹

Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), sebuah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang mengajukan *Judicial Review* (JR) terhadap UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, mendefinisikan Masyarakat Adat sebagai “sekelompok penduduk yang hidup berdasarkan asal-usul leluhur dalam suatu wilayah geografis tertentu, memiliki sistem nilai dan sosial budaya yang khas, berdaulat atas tanah dan kekayaan alamnya serta mengatur dan mengurus keberlanjutan kehidupannya dengan hukum dan kelembagaan adat.”²⁶² AMAN selanjutnya mengelompokkan masyarakat adat ke dalam empat kelompok yang masing-masing mewakili karakteristik yang khas.

Kelompok *pertama*, antara lain, kelompok Masyarakat Kanekes di Banten dan Masyarakat Kajang di Sulawesi Selatan yang menempatkan diri sebagai “pertapa-bumi” yang percaya, bahwa mereka adalah kelompok masyarakat ‘terpilih’ yang bertugas memelihara kelestarian bumi dengan berdoa dan hidup prihatin. Pilihan hidup prihatin mereka dapat dilihat dari adat tentang bertani, berpakaian, pola makan mereka, dan lain-lain. Kelompok *kedua*, antara lain, Masyarakat Kasepuhan dan Masyarakat Suku Naga yang juga cukup ketat dalam memelihara serta menjalankan adat, tetapi masih membuka ruang cukup luas bagi

²⁶¹Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2013. *Masyarakat Adat di Indonesia: Menuju Perlindungan Sosial yang Inklusif*. Jakarta: Direktorat Perlindungan dan Kesejahteraan Masyarakat Kementerian PPN/Bappenas, hlm. 2.

²⁶²*Ibid.*, hlm. 8.

adanya hubungan-hubungan ‘komersial’ dengan dunia luar. Kelompok *ketiga*, yaitu masyarakat-masyarakat adat yang hidup tergantung dari alam (hutan, sungai, laut, dan lain-lain) dan mengembangkan sistem pengelolaan yang unik, tetapi tidak mengembangkan adat yang ketat untuk perumahan maupun pemilihan jenis tanaman kalau dibanding dengan Masyarakat Kanekes maupun Kasepuhan. Masuk dalam kelompok ini misalnya Masyarakat Adat Dayak dan Masyarakat Penan di Kalimantan, Masyarakat Pakava dan Lindu di Sulawesi Tengah, Masyarakat Dani dan Masyarakat Deponsoro di Papua Barat, Masyarakat Krui di Lampung, dan Masyarakat Kei maupun Masyarakat Haruku di Maluku. Kelompok *keempat*, yaitu mereka yang sudah tercerabut dari tatanan pengelolaan sumber daya alam yang “asli” sebagai akibat dari penjajahan yang telah berkembang selama ratusan tahun. Mereka yang dapat dimasukkan dalam kelompok ini, misalnya, masyarakat Melayu Deli yang bermukim di wilayah perkebunan tembakau di Sumatera Utara dan menyebut dirinya sebagai Rakyat Penunggu.²⁶³

Menyadari keragaman dari masyarakat adat, sesungguhnya masih banyak pengelompokan yang dapat dikembangkan, antara lain, untuk Masyarakat Punan dan Sama (Bajao) yang lebih cenderung hidup secara nomadik, baik di hutan maupun di laut. Keragaman masyarakat adat di Indonesia dikelompokkan oleh sebagian antropolog dan ekolog yang mengelompokkan mereka dalam kelompok pemburu-peramu, peladang berpindah (ulang-alik) dan petani menetap. Ada kalangan lain yang mengelompokkan mereka dari perspektif sosioekologis.²⁶⁴ Pengelompokan ini bukanlah dimaksudkan untuk menyederhanakan keberagaman yang mereka miliki, melainkan hanya untuk memudahkan kita untuk dapat memahami dan menghormati mereka.

b. Keberagaman dalam Bidang Agama

Sejak zaman prasejarah, di Nusantara telah didiami oleh masyarakat yang memiliki sistem kepercayaan yang dikenal dengan istilah “animisme” dan “dinamisme”. Animisme adalah kepercayaan terhadap benda yang ada di bumi, seperti pohon, batu besar, atau kawasan

²⁶³*Ibid.*, hlm. 8–9.

²⁶⁴Sandra Moniaga. 2002. Hak-hak Masyarakat Adat dan Masalah serta Kelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia. (Online). <http://www.huma.or.id>. Diakses pada 09 Februari 2020.

tertentu yang mempunyai jiwa atau roh yang harus dihormati, agar tidak mengganggu, tetapi justru membantu manusia dalam menjalani kehidupan. Sementara itu, dinamisme merupakan kepercayaan bahwa segala sesuatu mempunyai kekuatan yang dapat memengaruhi kehidupan manusia. Sistem kepercayaan tersebut berkembang seiring dengan perkembangan kehidupan manusia dan budayanya.

Sistem kepercayaan animisme dan dinamisme, ketika manusia melihat fenomena alam, seperti matahari, bulan, bintang, petir, angin, laut, dan sebagainya, kemudian menjadikannya sebagai sebuah sembah. Perkembangan selanjutnya, seiring dengan terciptanya budaya seperti bercocok tanam, berburu, maka lahirlah konsep tentang dewa-dewa sebagai sesuatu yang harus disembah. Sebagai contoh, yaitu Dewi Sri yang dijadikan sebagai sembah yang dipercaya berkuasa terhadap pertanian. Begitu juga dalam bidang lain yang dipercaya dikuasai oleh dewa-dewa yang lainnya, yang kemudian melahirkan sebuah sistem kepercayaan politeisme, yaitu kepercayaan terhadap banyak dewa-dewa atau tuhan yang jumlahnya banyak.

Masuknya pengaruh agama yang datang dari luar Nusantara dimulai sekitar abad ketiga dan keempat. Diawali dengan pengaruh agama yang datang dari India, yaitu Buddha dan Hindu, yang kemudian memengaruhi keagamaan kerajaan-kerajaan di Nusantara pada masa itu. Agama Islam baru masuk ke wilayah Nusantara sekitar abad ke-7 yang dibawa oleh pedagang-pedagang dari berbagai ras, di antaranya, Arab, India, dan Cina. Bersamaan dengan menyebarnya pengaruh agama Islam, masuk pula ajaran keagamaan Konghucu dari Cina. Baru pada sekitar abad ke-16, masuk agama Kristen yang dibawa oleh orang-orang Eropa, yaitu Belanda dan Portugis.²⁶⁵ Masuknya pengaruh agama-agama dari para pendatang ternyata tidak membuat sistem kepercayaan yang pernah hidup di masyarakat Nusantara menjadi hilang. Sistem kepercayaan politeistik masih tetap bertahan dengan pengikutnya yang tersebar di beberapa wilayah.

Kepercayaan asli Nusantara yang sudah berkembang, antara lain, *Sunda Wiwitan* yang dianut oleh masyarakat etnis Sunda yang berdiam di Kanekes, daerah Banten. Ada juga aliran dari *Sunda Wiwitan*, yaitu aliran *Madrais* atau agama *Cigugur* yang berkembang di daerah Cigugur,

²⁶⁵Yudi Latif, *Op. Cit.*, hlm. 58.

wilayah Kuningan Jawa Barat. Di Jawa Barat juga ada agama Buhun yang masih memiliki penganut. Agama atau kepercayaan yang dikenal sebagai *Kejawen* memiliki banyak penganut di Jawa Tengah dan Jawa Timur. Di Sumatera Utara, ada agama *Parmalim* yang merupakan agama atau kepercayaan asli dari etnis Batak. Kemudian di Kalimantan, berkembang agama *Kaharingan*. Sementara di Sulawesi ada kepercayaan *Tonaas Walian* yang berkembang di Minahasa, Sulawesi Utara, dan kepercayaan *Tolottang* di Sulawesi Selatan. Kepercayaan *Wetu Telu* berkembang di Lombok. Sementara itu, di Pulau Seram Maluku ada kepercayaan *Naurus*. Kepercayaan-kepercayaan yang merupakan agama asli yang lahir di Nusantara ini kemudian mengalami degradasi dianggap sebagai aliran kepercayaan saja, yang disebut juga sebagai penyembah berhala atau animisme.²⁶⁶

Keberadaan agama dalam kehidupan sosial, tidak bisa dilepaskan dari masyarakat itu sendiri. Dalam perspektif sosiolog, agama adalah sistem sosial yang diciptakan oleh penganutnya, yang berporos pada suatu kekuatan non-empiris, yang dipercaya dan didayagunakan untuk mencapai keselamatan, baik bagi dirinya maupun bagi masyarakat pada umumnya. Agama juga dapat diartikan sebagai suatu sistem yang terpadu, terdiri atas kepercayaan dan praktik-praktik yang berhubungan dengan suatu hal yang suci dan dapat mempersatukan orang beriman ke dalam sebuah komunitas moral atau yang disebut sebagai umat.²⁶⁷

Berdasarkan asal katanya, “agama” berasal dari bahasa Sansekerta yang terdiri dari dua kata, yaitu kata “a” yang berarti tidak, dan kata “gam” yang artinya pergi. Dengan demikian, “agama” artinya adalah tidak pergi, atau tetap di tempat, diwarisi turun-temurun. Pada umumnya, agama memang memiliki sifat yang demikian. Pendapat lain menyebutkan bahwa agama juga dapat diartikan sebagai teks atau kitab suci. Di sini kata “gam” diartikan sebagai “tuntunan”. Dalam agama memang ada tuntunan, yakni kitab suci. Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, kata agama artinya adalah ajaran, sistem yang mengatur tata keimanan (kepercayaan) dan peribadatan kepada Tuhan Yang Maha Kuasa serta tata kaidah yang berhubungan dengan pergaulan manusia

²⁶⁶K.M. Suhardana. 2009. *Panca Sraddha: Lima Keyakinan Umat Hindu*. Surabaya: Paramita, hlm. 9–10.

²⁶⁷Robert N. Bellah. 2000. *Beyond Belief: Essei-essei tentang Agama di Dunia Modern*. Jakarta: Paramadina, hlm. 11.

dan manusia serta lingkungannya. Sementara istilah agama dalam bahasa asing ada bermacam-macam, antara lain, *religion*, *religio*, *religie*, *godsient*, dan *al-din*.²⁶⁸

Kata “*al-din*” berasal dari bahasa Arab yang terdiri dari tiga huruf, yaitu huruf “*dal*”, “*ya*”, dan “*nun*”. Rangkaian huruf tersebut bisa dibaca dengan lafas “*dain*” yang artinya adalah utang, dan bisa dibaca dengan lafas “*din*” yang mengandung dua arti, yaitu agama dan hari kiamat. Dari ketiga arti tersebut, mempunyai kesamaan, yakni menunjukkan adanya dua pihak yang tidak setara. Satu pihak yang memiliki kedudukan lebih tinggi, berkuasa, ditakuti, dan disegani oleh pihak yang lainnya. Dalam pengertian utang-piutang, pihak yang memberi utang tentu mempunyai kedudukan yang lebih kaya dibandingkan dengan pihak yang berutang. Dalam pengertian sebagai agama, Tuhan adalah pihak yang memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan kedudukan manusia. Demikian juga dalam pengertiannya sebagai hari kiamat, Tuhan sebagai pemilik hari kiamat, sedangkan manusia yang dimiliki, maka manusia harus tunduk kepada sang pemilik.²⁶⁹

Menurut A.M. Saefuddin, agama merupakan kebutuhan yang paling esensial manusia yang bersifat universal. Oleh karena itu, menurutnya agama adalah kesadaran spiritual yang di dalamnya terdapat satu kenyataan berbeda dengan di luar kenyataan yang tampak kasat mata, yaitu bahwa manusia selalu mengharap adanya belas kasih-Nya, bimbingan tangan-Nya, serta belaian-Nya, yang secara ontologis tidak bisa diingkari, walaupun oleh manusia yang paling komunis sekalipun.²⁷⁰

Kata “agama” dalam konteks negara Indonesia, dipakai untuk menunjukkan agama-agama yang dianut oleh warga negara Indonesia dan tercantum secara resmi dalam dokumen-dokumen negara. Agama-agama tersebut, yaitu Islam, Katolik, Protestan, Hindu, Buddha, dan Khonghuchu. Sementara untuk sistem keyakinan yang banyak dianut oleh suku-suku masyarakat yang tidak atau belum secara resmi diakui sebagai identitas kependudukan digunakan istilah “religi”.²⁷¹ Negara

²⁶⁸Nasution. 1979. *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya*. Jakarta: UI Press, hlm. 9.

²⁶⁹M. Quraish Shihab. 1986. *Mahkota Tuntunan Ilahi*. Jakarta: Untagama, hlm. 35.

²⁷⁰A.M. Saifuddin. dkk., 1987. *Desekulerisasi Pemikiran Landasan Islamisasi*. Bandung: Mizan, hlm. 47.

²⁷¹Koentjaraningrat. 1974. *Kebudayaan, Mentalitet, dan Pembangunan*. Jakarta: Gramedia, hlm. 137–142.

Indonesia secara resmi tidak menggunakan istilah agama resmi atau agama yang diakui secara resmi oleh negara. Namun, dalam sistem pencatatan data kependudukan, agama yang terdapat dalam sistem tersebut ada enam agama seperti yang sudah disebutkan di atas.

2. Perbedaan Struktur dan Kekayaan Daerah di Wilayah Indonesia

Wilayah negara merupakan salah satu unsur yang harus ada dalam pembentukan sebuah negara.²⁷² Wilayah adalah suatu ruang sebagai tempat warga negara atau penduduk negara itu hidup dan menjalankan semua aktivitasnya. Penentuan wilayah negara juga akan berkaitan dengan kedaulatan sebuah negara yang berlaku di wilayah negaranya. Menurut Rebecca M. Wallace, definisi wilayah negara, yaitu suatu atribut nyata dari kenegaraan yang dalam suatu wilayah geografis tertentu di mana sebuah negara menikmati dan dapat melaksanakan kedaulatan.²⁷³

Negara harus memiliki batas-batas wilayah yang jelas di mana di wilayah-wilayah tersebut negara memiliki kedaulatan yang tidak bisa diganggu gugat oleh negara lain. Oleh karena itu, pada saat awal persiapan kemerdekaan Indonesia, masalah wilayah negara menjadi salah satu pokok bahasan yang dibahas oleh para tokoh pendiri negara. Pada saat penentuan wilayah yang akan menjadi wilayah negara Indonesia dalam rapat BPUPK, ada tiga kelompok pendapat mengenai batas negara, yaitu sebagai berikut.²⁷⁴

- a. Wilayah negara ialah wilayah Hindia Belanda dahulu.
- b. Wilayah negara ialah Hindia Belanda dahulu ditambah Malaka, Borneo Utara, Papua, ditambah Timor, dan kepulauan sekelilingnya.
- c. Wilayah negaranya adalah Hindia Belanda dahulu ditambah Borneo Utara, Papua, ditambah Timor semuanya.

²⁷²Dalam Pasal 1 Konvensi Montevideo 27 Desember 1933 menyatakan bahwa mengenai syarat-syarat negara, yaitu: (1) suatu penduduk yang tetap; (2) suatu daerah tertentu; (3) suatu pemerintahan; (4) kecakapan melakukan hubungan dengan negara-negara lain. Lihat dalam Strake J. G. 1972. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: Sinar Grafika, hlm. 127.

²⁷³Mahendra Putra Kurnia. 2011. *Hukum Kewilayahan Indonesia: Harmonisasi Hukum Pengembangan Kawasan Perbatasan NKRI Berbasis Teknologi Geospasial*. Malang: UB Press, hlm. 1.

²⁷⁴Yudi Latif, *Op. Cit.*, hlm. 344–345.

Melalui pemungutan suara, akhirnya mayoritas memilih pendapat yang kedua, yaitu wilayah negara yang meliputi: Hindia Belanda dahulu, ditambah Malaka, Borneo Utara, Papua, ditambah Timor, dan kepulauan sekelilingnya. Meskipun kemudian di dalam UUD NRI 1945 tidak ditentukan secara tegas mengenai batas-batas negara tersebut, tetapi kesepakatan itu menjadi dasar bagi pemerintah untuk memperjuangkan daerah-daerah tersebut sebagai wilayah negara.

Mengenai batas negara, negara Indonesia tidak bisa melakukan klaim sepihak, tetapi harus mengikuti ketentuan dalam hukum internasional. Ketika kedaulatan negara Republik Indonesia diperoleh pada tahun 1949, wilayah negaranya adalah wilayah tinggalan Hindia Belanda, yang belum menjadi negara kepulauan. Berdasarkan *Teritoriale Zee en Maritieme Kringen Ordonantie* (TZMKO) tahun 1939, batas teritorial negara Indonesia untuk wilayah laut hanya 3 mil dihitung dari garis pantai pulau. Dengan demikian, perairan di antara pulau-pulau di Indonesia yang memiliki jarak lebih dari 3 mil menjadi wilayah perairan internasional. Melalui Deklarasi Djuanda yang diajukan ke Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB), Indonesia berhasil menjadi negara kepulauan di mana laut antarpulau menjadi penghubung bukan sebagai pemisah. Indonesia menjaga kesatuan wilayah, yang secara kultur konsep kewilayahan tidak membedakan antara penguasaan darat dan laut, dan menyebut wilayahnya sebagai “tanah air”.

Setelah melalui perjuangan diplomasi, wilayah Indonesia terdiri dari 17.508 pulau (citra satelit terakhir menunjukkan 18.108 pulau) yang sekitar 600 di antaranya berpenduduk. Dari total 7,9 juta kilometer persegi total luas wilayah Indonesia, 3,2 juta kilometer persegi merupakan wilayah laut teritorial dan 2,9 juta kilometer persegi perairan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), dan sisanya sebanyak 1,8 juta kilometer persegi merupakan daratan, serta memiliki panjang pantai sejauh 81.000 kilometer yang menjadikan Indonesia sebagai negara yang memiliki panjang pantai terpanjang kedua di dunia. Dengan demikian, luas lautan meliputi 2/3 (dua pertiga) dari total luas wilayah Indonesia.

Pengaturan mengenai wilayah negara dalam Undang-Undang Dasar berbeda-beda. Pada Konstitusi RIS disebutkan mengenai wilayah negara yang diatur di Bagian 2 tentang Daerah Negara. Pasal 2 Konstitusi RIS

merinci daerah negara RIS yang terdiri dari tiga kategori, yaitu sebagai berikut.²⁷⁵

- a. Negara-negara bagian, terdiri dari:
 - 1) Negara Republik Indonesia;
 - 2) Negara Indonesia Timur;
 - 3) Negara Pasundan, termasuk Distrik Federal Djakarta;
 - 4) Negara Jawa Timur;
 - 5) Negara Madura;
 - 6) Negara Sumatera Timur;
 - 7) Negara Sumatera Selatan.
- b. Satuan-satuan kenegaraan yang tegak sendiri, terdiri dari:
 - 1) Jawa Tengah;
 - 2) Bangka;
 - 3) Belitung;
 - 4) Riau;
 - 5) Kalimantan Barat (Daerah Istimewa);
 - 6) Dayak Besar;
 - 7) Daerah Banjar;
 - 8) Kalimantan Tenggara; dan
 - 9) Kalimantan Timur.
- c. Daerah Indonesia selebihnya yang bukan daerah-daerah bagian.
Baik di dalam UUD NRI 1945, UUDS 1950 maupun dalam UUD NRI 1945 tidak disebutkan secara rinci mengenai wilayah negara.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai wilayah negara adalah UU No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara. Undang-undang tentang wilayah negara yang disepakati oleh para pendiri negara dalam rapat BPUPK ternyata baru terwujud pada tahun 2008, selang 63 tahun setelah Indonesia merdeka. Dalam UU No. 43 Tahun 2008, yang dimaksud dengan wilayah negara adalah salah satu unsur negara yang merupakan satu kesatuan wilayah daratan, perairan pedalaman, perairan kepulauan dan laut teritorial beserta dasar laut dan tanah di

²⁷⁵Pasal 2 Konstitusi Republik Indonesia Serikat.

bawahnya, serta ruang udara di atasnya, termasuk seluruh sumber kekayaan yang terkandung di dalamnya.²⁷⁶ Definisi wilayah negara ini bersifat umum, oleh karena itu perlu dipertegas dengan batas-batas wilayah negara yang lebih jelas.

Penentuan batas-batas wilayah negara, juga harus memperhatikan perjanjian-perjanjian bilateral dengan negara-negara tetangga. Wilayah darat Indonesia berbatasan langsung dengan negara Malaysia, Papua Nugini, dan Timor Leste. Sementara itu, wilayah laut Indonesia berbatasan dengan negara-negara, yaitu Malaysia, Singapura, Papua Nugini, dan Timor Leste. Sementara batas udara menyesuaikan dengan batas-batas wilayah di darat dan di laut.

Berdasarkan pembagian daerah di Indonesia, jumlah provinsi berjumlah 37 provinsi, yang terdiri dari 416 kabupaten dan 98 kota. Daerah-daerah tersebut memiliki kondisi alam yang berbeda-beda. Struktur alam yang berbeda di tiap daerah juga berarti adanya kekayaan alam yang berbeda-beda untuk masing-masing daerah. Hal tersebut akan berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dihasilkan yang pada akhirnya juga akan memengaruhi tingkat pembangunan di daerah tersebut, serta memengaruhi tingkat ekonomi penduduk di daerah itu.

Kondisi fisik alam wilayah Indonesia yang berupa dataran rendah, dataran tinggi, bukit, gunung, dan pegunungan, yang berada di daerah tropis dengan suhu sekitar 27°C. Keadaan wilayah seperti itu membuat Indonesia termasuk negara yang memiliki kekayaan hayati terbesar nomor tiga di dunia setelah Brasil dan Zaire. Indonesia tercatat memiliki kurang lebih 8.000 jenis spesies tumbuhan, dan 2.215 spesies hewan telah berhasil diidentifikasi. Spesies hewan yang telah teridentifikasi tersebut terdiri dari mamalia berjumlah 515 spesies, reptile 60 spesies, burung 1.519 spesies, dan kupu-kupu berjumlah 121 spesies.²⁷⁷

Kekayaan alam yang terkandung di wilayah Indonesia berupa hutan, lautan, minyak bumi, gas alam, dan batu bara. Luas hutan yang dimiliki Indonesia diperkirakan sekitar 99 juta hektar yang terhampar di pulau-pulau Indonesia dari Papua sampai Sumatera. Sementara lautan Indonesia memiliki potensi ikan laut yang bisa mencapai 6 juta ton

²⁷⁶Pasal 1 angka 1 UU No. 43 Tahun 2008.

²⁷⁷Kompas.com, Jumat, 19 Juni 2020.

setiap tahun. Sementara itu, kandungan kekayaan alam berupa minyak bumi, gas alam dengan cadangan diperkirakan sekitar 2,8 triliun meter kubik, dan batu bara yang menjadikan Indonesia sebagai penghasil terbesar kelima di dunia.²⁷⁸

Pemerintah daerah dalam rangka pemanfaatan wilayah negara, diberikan kewenangan untuk melakukan pengelolaan dan pembangunan kawasan. Hal ini sesuai dengan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur serta mengurus urusan rumah tangganya sendiri. UUD NRI 1945 telah memberikan amanat kepada pemerintah daerah dengan memberikan otonomi daerah, yang dalam pelaksanaannya juga tetap memperhatikan kekhususan, keistimewaan, dan keberagaman daerah.

Pengelolaan wilayah negara perlu memperhatikan mengenai karakteristik negara Indonesia. Sebagaimana dalam Pasal 25A UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara kepulauan, maka pemanfaatan dan pengelolaan wilayah juga harus memperhatikan daerah-daerah yang wilayahnya berupa kepulauan. Beberapa daerah yang terdiri dari pulau-pulau seperti Provinsi Maluku yang 92,6% wilayahnya merupakan lautan, Provinsi Kepulauan Riau dengan 96% wilayahnya laut, Provinsi Nusa Tenggara Timur yang memiliki wilayah 80,8% laut, Provinsi Bangka Belitung dengan 79,9% wilayahnya laut, dan Provinsi Sulawesi Utara yang memiliki wilayah 95,8% laut, kesulitan dalam memberikan pelayanan publik dan pemenuhan kesejahteraan rakyat.²⁷⁹ Persoalan utama yang menyebabkan hal tersebut adalah kondisi yang dihadapi oleh pemerintah-pemerintah daerah kepulauan itu, yakni jangkauan pelayanan publik begitu luas dan berat karena tersebar pada banyak pulau, sementara pemerintah pusat tidak memberikan perhatian serta perlakuan yang khusus sebagaimana daerah kepulauan.²⁸⁰

Kondisi wilayah yang berbeda-beda, berpengaruh terhadap Penghasilan Asli Daerah (PAD) masing-masing pemerintah daerah

²⁷⁸Kompas.com, Kamis, 28 Mei 2020.

²⁷⁹Kementerian Pekerjaan Umum. 2013. *Buku Informasi Statistik Pekerjaan Umum (BIS-PU)*. Jakarta: Kementerian Pekerjaan Umum, hlm. II-1 dan II-2.

²⁸⁰Kotan Y. Stefanus. 2011. Daerah Kepulauan sebagai Satuan Pemerintah Daerah yang Bersifat Khusus. Dalam *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 11, (1), hlm. 99.

yang pada gilirannya akan memengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakatnya. Berdasarkan penentuan kategori daerah tertinggal yang dilakukan oleh pemerintah pusat, ada 122 yang masuk kategori daerah tertinggal, yang sebagian besar daerah tersebut ada di kawasan Indonesia bagian timur. Provinsi yang memiliki daerah tertinggal paling banyak, yaitu Papua, Papua Barat, Sulawesi Tengah, Nusa Tenggara Timur, dan Kalimantan Barat.²⁸¹



²⁸¹ Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 131 Tahun 2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal 2015–2019.





MAKNA FILOSOFIS DAN FUNGSI SEMBOYAN BHINNEKA TUNGGAL IKA DALAM BANGUNAN NKRI

A. Arti Semboyan bagi Sebuah Negara

1. Arti, Fungsi, dan Kedudukan Semboyan

Menurut arti katanya, kata “semboyan” dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* diartikan sebagai: (a) tanda atau alamat untuk memberitahukan sesuatu (tentang bunyi kentungan, nyala api, lambaian bendera, dan sebagainya); (b) kata atau perkataan rahasia yang dipakai sebagai alamat untuk mengetahui (mengenal) kawan sendiri; (c) perkataan atau kalimat pendek yang dijadikan sebagai dasar tuntunan (pegangan hidup); inti sari suatu usaha dan sebagainya; slogan; moto. Kata “semboyan” dalam bahasa Indonesia dipersamakan dengan kata “slogan” dan kata “moto”. Slogan diartikan sebagai: (a) perkataan atau kalimat pendek yang menarik atau mencolok dan mudah diingat untuk memberitahukan atau mengiklankan sesuatu; (b) perkalian atau kalimat pendek yang menarik, mencolok, dan mudah diingat untuk menjelaskan tujuan suatu ideologi golongan, organisasi, partai politik, dan sebagainya. Sementara itu, kata moto diartikan: (a) kalimat, frasa, atau kata yang digunakan sebagai semboyan, pedoman, atau prinsip; (b) kalimat (frasa, kata) yang tertera di atas sebuah karangan yang secara singkat menunjukkan pendirian atau tujuan pengarang.

Menurut istilah dalam bahasa Inggris semboyan disamakan dengan kata “*motto*”. Sementara dari pengertian dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, dapat ditemukan beberapa kata yang digunakan untuk memberi arti untuk kata semboyan, yaitu tanda, alamat, slogan, moto, pedoman, dan prinsip. Dari beberapa pengertian tersebut, maka yang lebih tepat untuk mengartikan kata semboyan dalam konteks semboyan negara adalah dalam pengertian sebagai: “perkataan atau kalimat pendek yang dijadikan sebagai dasar tuntunan (pegangan hidup)”.

Mengacu pada pengertian di atas, fungsi semboyan adalah sebagai dasar tuntunan. Sebagai dasar tuntunan, semboyan harus dijadikan sebagai petunjuk atau pedoman yang mendasar. Semboyan negara dengan demikian dapat diartikan sebagai petunjuk atau pedoman bagi kehidupan bernegara. Baik untuk manusianya, yakni orang-orang yang hidup di dalam negara, maupun lembaga-lembaga yang didirikan untuk keperluan hidup bernegara.

Fungsi lain dari semboyan adalah sebagai pemompa atau pendorong semangat, atau motivasi untuk melakukan sesuatu. Contoh dari fungsi semboyan seperti tersebut adalah semboyan “Merdeka atau Mati” yang digunakan para pejuang bangsa Indonesia ketika merebut dan mempertahankan kemerdekaan pada masa revolusi. Semboyan itu yang memotivasi, mendorong, memompa, dan mengobarkan semangat para pejuang kemerdekaan Indonesia.

Berdasarkan fungsi dari semboyan seperti tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa semboyan negara memiliki peran yang penting bagi kehidupan bermasyarakat dan kehidupan bernegara. Namun demikian, semboyan negara baru mempunyai kedudukan dalam sistem kenegaraan apabila semboyan tersebut ditempatkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku pada negara tersebut. Tanpa diatur dalam peraturan perundang-undangan, sebuah semboyan hanyalah akan menjadi kata-kata yang tidak memiliki kekuatan yang mampu mengikat bagi kehidupan bernegara. Dalam kenyataannya, tidak semua negara memiliki semboyan negara. Hal itu menunjukkan bahwa keberadaan semboyan negara dan pengaruhnya tergantung dari bagaimana negara tersebut mengatur dan memosisikan semboyan negara dalam sistem kenegaraannya.

2. Semboyan dari Beberapa Negara di Dunia

Pada bagian sebelumnya disebutkan bahwa tidak semua negara di dunia memiliki semboyan negara. Ada beberapa negara yang memiliki semboyan negara. Dalam bagian ini akan dijelaskan bagaimana keberadaan semboyan negara pada beberapa negara. Uraian ini berguna sebagai perbandingan dalam rangka menggali makna semboyan negara Indonesia, yaitu Bhinneka Tunggal Ika. Negara-negara yang dipilih untuk perbandingan adalah negara yang mempunyai kesamaan, kedekatan sejarah, atau kedekatan wilayah dengan negara Indonesia.

a. Negara Kesatuan Republik Indonesia

Secara normatif, semboyan Bhinneka Tunggal Ika diatur pertama kali dalam PP No. 66 Tahun 1951 tentang Lambang Negara. Pengaturan tersebut menempatkan semboyan Bhinneka Tunggal Ika menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan Lambang Negara Garuda Pancasila. Bhinneka Tunggal Ika tertulis dalam pita yang dicengkeram oleh kaki-kaki burung Garuda Pancasila. Pada saat amendemen UUD, tentang Lambang Negara dimasukkan di dalam UUD NRI 1945 pada Pasal 36A.

Pengaturan semboyan Bhinneka Tunggal Ika yang menjadi bagian dalam Lambang Negara dan diatur dalam UUD NRI 1945, secara hierarki perundang-undangan pengaturan tersebut membuat kedudukan semboyan Bhinneka Tunggal Ika sangat kuat karena diatur dalam peraturan perundang-undangan yang memiliki derajat tertinggi. Dengan demikian, semboyan Bhinneka Tunggal Ika menjadi hal yang sangat fundamental bagi ketatanegaraan.

b. Negara Amerika Serikat

Amerika Serikat (AS) merupakan negara yang penduduknya berasal dari berbagai ras dan suku bangsa. Sebagai sebuah negara yang berbentuk negara federal, AS memiliki 51 (lima puluh satu) negara bagian. Berdasarkan masyarakatnya, AS mirip seperti negara Indonesia yang masyarakatnya heterogen, dengan jumlah penduduk yang lebih besar dari Indonesia. Semboyan negara dari AS adalah *"In God We Trust"* yang diresmikan sebagai semboyan negara pada tanggal 30 Juli 1956.¹

¹Rasheed Gunawan. 2018. 30-7-1956: 'In God We Trust' Resmi Jadi Semboyan Amerika Serikat. (Online) <https://m.liputan6.com/global/read/3603777> diakses pada 11 Maret 2022.

Semboyan negara AS diatur dalam UU *Public Law* 84–140. Dalam UU tersebut juga dimandatkan agar “*In God We Trust*” dimasukkan dalam cetakan uang kertas di negara AS. Presiden AS Eisenhower yang mengesahkan UU tersebut berpendapat bahwa pengesahan semboyan negara sangat penting sebagai identitas negara. Lebih lanjut, dikatakan: “Dengan cara ini, kita menegaskan bahwa keimanan dan religi adalah warisan untuk masa depan Amerika ... Dengan cara ini, kita akan terus memperkuat senjata spiritual yang akan menjadi sumber daya terkuat negara kita dalam bertindak, baik itu perdamaian atau perang”.²

Hal yang menarik adalah bahwa di kalangan masyarakat AS juga dikenal sebuah moto, yaitu “*E Pluribus Unum*”, yang berasal dari bahasa Latin. Secara harfiah moto tersebut bila diartikan dalam bahasa Indonesia artinya adalah “dari banyak menjadi satu”. Moto ini memiliki makna yang hampir sama dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Kenyataan ini menunjukkan bahwa AS memiliki dua moto, yaitu “*In God We Trust*” yang memiliki sifat yuridis dan “*E Pluribus Unum*” yang bersifat sosiologis.

Berdasar dari uraian di atas, dapat diambil kesimpulan berkaitan dengan semboyan negara AS, antara lain:

- 1) bahwa negara AS memiliki semboyan negara yang pengaturannya tercantum dalam UU;
- 2) semboyan negara AS merupakan identitas negara;
- 3) semboyan negara menjadi pedoman kehidupan religious; dan
- 4) semboyan negara menjadi penyemangat dalam bertindak.

c. Kerajaan Belanda

Kerajaan Belanda memiliki kedekatan sejarah dengan negara Indonesia karena pernah sebagai penjajah yang berlangsung lebih dari tiga abad. Semboyan atau moto dari Kerajaan Belanda tercantum di dalam Lambang Kerajaan yang diatur dengan Keputusan Kerajaan. Semboyan tersebut berasal dari bahasa Prancis, yaitu: “*Je Maintiendrai*”³ yang artinya dalam bahasa Indonesia adalah “saya akan mempertahankan”. Semboyan tersebut pada hakikatnya merupakan semboyan yang terdapat

²*Ibid.*

³The Dutch Royal House. (Online). <http://www.koninklijkhuis.nl/english> diakses pada 11 Maret 2022.

pada lambang wangsa Oranje-Nassau yang terletak di Prancis Selatan. Oleh karena itulah, moto tersebut dalam bahasa Prancis.

Moto Kerajaan Belanda pada mulanya berasal dari sebuah surat bulan Januari 1565 yang oleh Willem van Oranje dijelaskan sebagai berikut.

“Je maintiendrai la vertu et noblesse

Je maintiendrai de mon nom la haultesse

Je maintiendrai l'honneur, la foy, la voy de Dieu, du Roy, de mes amys et moy”

Dalam bahasa Indonesia, terjemahan dari kata-kata tersebut adalah:

“Saya akan mempertahankan kebajikan dan kebangsawanan.

Saya akan mempertahankan keluhuran nama saya.

Saya akan mempertahankan kehormatan, kepercayaan, hukum Tuhan, raja, sahabat saya, dan saya sendiri”.

Awalnya semboyan yang digunakan adalah *“Je maintiendrai Chalon”*, kemudian oleh Willem diubah menjadi *“Je maintiendrai Nassau”*, dan pada akhirnya menjadi hanya kata *“Je maintiendrai”*.

d. Negara Jepang

Negara Jepang dan Indonesia memiliki kedekatan historis karena Jepang pernah menjajah Indonesia. Berbeda dengan Kerajaan Belanda yang juga pernah menjajah Indonesia, sebagai negara yang memiliki semboyan negara, Jepang tidak memiliki semboyan negara secara resmi. Namun demikian, pada saat menjajah Indonesia, Jepang melakukan propaganda dengan menggaungkan semboyan yang dikenal dengan “Tiga A”, yaitu “Jepang Pemimpin Asia, Jepang Cahaya Asia, dan Jepang Pelindung Asia”.

e. Negara Malaysia

Negara Malaysia merupakan negara tetangga atau memiliki kedekatan wilayah dengan negara Indonesia. Malaysia memiliki semboyan yang tercantum dalam Lambang Negara Malaysia. Semboyan Malaysia adalah “Bersatu Bertambah Mutu”⁴ yang dalam bahasa Indonesia memiliki

⁴The Malaysia Government’s Official Portal. Malaysian Flag and Coat of Arms. <http://www.gov.my/MYGOV/BI/Directory> diakses pada 11 Maret 2022.

padanan dengan kata “Persatuan adalah Kekuatan”. Semboyan tersebut tertulis dalam aksara Roman di sebelah kiri, dan aksara Jawi (Arab) di sebelah kanan dalam Lambang Negara Malaysia.

f. Negara Australia

Negara Australia yang memiliki kedekatan wilayah dengan Indonesia karena berbatasan langsung di sebelah selatan dan tenggara wilayah Indonesia. Australia yang merupakan negara berbentuk negara federal tidak memiliki semboyan negara secara resmi. Namun demikian, beberapa negara bagiannya memiliki moto yang berbeda-beda. Contohnya adalah negara bagian Queensland dengan moto “*Audax at fidelis*” yang artinya “Berani namun setia”; dan negara bagian Victoria dengan semboyan “*Peace and Prosperity*” yang berarti: “Damai dan Makmur”.

g. Negara Papua Nugini

Negara tetangga Indonesia yang terletak di sebelah timur Indonesia adalah negara Papua Nugini. Selain memiliki kedekatan wilayah dengan Indonesia, Papua Nugini ternyata memiliki semboyan negara yang memiliki kemiripan makna dengan semboyan negara Indonesia Bhinneka Tunggal Ika. Semboyan negara Papua Nugini adalah: “*Unity in Diversity*”.⁵ Semboyan negara tersebut sesuai dengan kondisi masyarakat Papua Nugini yang memiliki kurang lebih seribu suku adat yang hidup berdampingan. Keberagaman suku tersebut memunculkan budaya yang beragam. Sebagian besar suku adatnya juga menggunakan bahasa yang beragam.

B. Terbentuknya Semboyan Negara Bhinneka Tunggal Ika

1. Rumusan Semboyan Bhinneka Tunggal Ika

Istilah Bhinneka Tunggal Ika berasal dari kutipan *Kakawin Sutasoma* karya Mpu Tantular pada pupuh 139 bait 5, yaitu “*Rwaneka dhatu winuwus Buddha Wisma. Bhinneki rakwa ring apan kena parwanosen. Mangka ng Jinatwa kalawan Siwatatwa tunggal. Bhinneka Tunggal Ika tan hana dharma mangrwa*”.

⁵Wenti Ayu Apsari. 2018. 43 Tahun Kemerdekaan Papua Nugini. (Online) <https://monitor.co.id> diakses pada 11 Maret 2022.

Kalimat Bhinneka Tunggal Ika dalam bait tersebut bila diterjemahkan dalam bahasa Indonesia, artinya adalah “berbeda itu satu itu”.

Secara filsafat analitika bahasa, kalimat “Bhinneka Tunggal Ika” pada hakikatnya adalah suatu frasa. Secara linguistik, semboyan Bhinneka Tunggal Ika memiliki makna struktural, yaitu “beda itu, satu itu”. Bila dikaji secara morfologis, kata “*Bhinneka*” adalah merupakan kata polimorfemis, yakni “*bhinna*” dan “*ika*”. Kata “*Bhinna*” yang berasal dari kata dalam bahasa Sansekerta, yakni “*Bhid*” yang diterjemahkan menjadi “beda”. Melalui proses linguistik, karena digabungkan bersama morfem “*ika*”, maka menjadi “*bhinna*”. Kata “*Ika*” artinya adalah “itu”. Sementara itu, kata “*Bhinneka*” berarti “beda itu”, sedangkan “*tunggal ika*” berarti “satu itu”.⁶

Peraturan perundang-undangan yang pertama kali mengatur mengenai Bhinneka Tunggal Ika terdapat dalam PP No. 66 Tahun 1951 tentang Lambang Negara. Dalam bagian Penjelasan disebutkan bahwa kalimat dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika yang ditulis dalam huruf Latin berbahasa Jawa Kuno. Lebih lanjut, disebutkan bahwa “Perkataan *Bhinneka* itu ialah gabungan dua perkataan: *bhinna* dan *ika*. Kalimat seluruhnya itu dapat disalin (diartikan): berbeda-beda, tetapi tetap satu jua”. Dapat diartikan bahwa kalimat dalam semboyan tersebut menggambarkan adanya persatuan atau kesatuan nusa dan bangsa Indonesia, meskipun bila dilihat di luar terlihat adanya perbedaan atau keanekaragaman.

Merujuk arti kata semboyan dan pengertian dari kalimat “Bhinneka Tunggal Ika”, dapat dikatakan bahwa semboyan Bhinneka Tunggal Ika itu memiliki arti penting bagi kehidupan bernegara untuk bangsa Indonesia. Namun demikian, ternyata tentang semboyan Bhinneka Tunggal Ika ini tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya secara lebih rinci bagaimana aktualisasi dari semboyan tersebut dalam kehidupan bernegara. Pengaturan yang ada hanya diikutkan dalam Lambang Negara sebagai salah satu bagian yang tidak terlepas.

⁶Kaelan, *Op. Cit.*, hlm. 13.

2. Penormaan dalam Lambang Negara

Semboyan Bhinneka Tunggal Ika dalam konstitusi baru diatur setelah adanya amendemen UUD NRI 1945. UUD yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 tidak mengatur mengenai semboyan negara. Bahkan tentang lambang negara juga tidak diatur. Dalam Konstitusi RIS diatur tentang lambang negara, tetapi tidak mencantumkan semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Begitu juga dalam UUDS 1950 yang mengatur mengenai lambang negara, tetapi tidak mengatur tentang semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Isi ketentuan tentang lambang negara dalam Konstitusi RIS dan UUDS 1950 secara materi sama, hanya berbeda redaksionalnya. Pasal 3 ayat (3) Konstitusi RIS menyebutkan: “Pemerintah menetapkan meterai dan lambang negara”. Sementara itu, redaksi dalam UUDS 1950, yaitu dalam Pasal 3 ayat (3) adalah “Meterai dan lambang negara ditetapkan oleh pemerintah”. Penetapan lambang negara oleh pemerintah baru terlaksana dengan dikeluarkan PP No. 66 Tahun 1951 tentang Lambang Negara. Sementara setelah amendemen undang-undang dasar, pengaturan tentang lambang negara ada pada Pasal 36A UUD NRI 1945, yaitu “Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika”.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diartikan bahwa lahirnya Bhinneka Tunggal Ika sebagai semboyan tidak terlepas dari ditetapkannya Lambang Negara. Menurut catatan sejarah pada saat Proklamasi Kemerdekaan Negara Republik Indonesia belum mempunyai lambang negara. Gagasan awal tentang lambang negara telah ada saat pembahasan mengenai undang-undang dasar di rapat-rapat BPUPK. Dalam rapat Panitia Perancangan Undang-Undang Dasar, salah satu anggota panitia, yaitu Parada Harahap mengajukan usul tentang lambang negara. Usulan tersebut mendapat tanggapan dari semua anggota yang pada dasarnya menyetujui dan menyepakati usul tersebut. Namun, kesepakatan tentang lambang negara bukan diatur dalam undang-undang dasar, tetapi disepakati untuk dibahas dan diatur dalam sebuah undang-undang istimewa yang akan mengatur secara khusus mengenai lambang negara.⁷ Pada akhirnya, dalam UUD yang disahkan tanggal 18 Agustus 1945 tidak ada ketentuan tentang lambang negara.

⁷Muhammad Yamin. 1959. Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, *Op. Cit.*, hlm. 263.

a. Penetapan Lambang Negara Garuda Pancasila

Pembahasan mengenai lambang negara dimulai ketika Indonesia sudah merdeka, yakni pada tanggal 16 November 1945 dengan dibentuknya Panitia Indonesia Raya. Panitia ini bertugas menyelidiki arti lambang-lambang yang pernah dimiliki peradaban bangsa Indonesia. Penyelidikan ini sebagai langkah awal dalam memulai kajian mengenai lambang negara. Dalam Panitia Indonesia Raya ini, yang bertindak sebagai Ketua adalah Ki Hajar Dewantara dengan Muhammad Yamin yang bertugas sebagai sekretaris.⁸ Adanya perang karena agresi Belanda antara tahun 1945–1949 menyebabkan kerja panitia ini dalam mengkaji lambang negara tertunda.

Setelah adanya penyerahan kedaulatan dari Belanda yang dihasilkan dalam Konferensi Meja Bundar (KMB) tanggal 27 Desember 1949, Indonesia sebagai negara yang pada saat itu dalam bentuk negara serikat mengharuskan untuk memiliki lambang negara. Hal itu sebagaimana diamanatkan oleh Konstitusi RIS pada Pasal 3 ayat (3) yang memerintahkan kepada pemerintah untuk menetapkan lambang negara. Sebagai tindak lanjut dari amanat tersebut, Presiden Soekarno menetapkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Serikat Nomor 2 tanggal 30 Desember 1949. Kepres tersebut isinya menetapkan Sultan Hamid II diangkat sebagai Menteri Negara Zonder Portofolio atau menteri yang tidak mengepalai kementerian, dengan diberi mandat guna melakukan perancangan bentuk lambang negara serta menyiapkan gedung untuk parlemen RIS.

Dalam sidang Kabinet RIS yang kedua pada 10 Januari 1950, diadakan pembentukan panitia, yaitu Panitia Lencana Negara dengan tugas untuk mengadakan sayembara dan seleksi terhadap usulan-usulan rancangan calon lambang negara. Usulan-usulan tersebut akan diajukan dan dipilih oleh pemerintah sebagai lambang negara. Panitia teknis ini diketuai oleh Muhammad Yamin dengan anggotanya, yaitu: Ki Hajar Dewantoro, Moh. Nasir, M.A. Pellaupessy, dan R.M. Ng. Poerbatjaraka.⁹

Setelah melalui proses sayembara yang diikuti banyak peserta, terpilih dua kandidat yang akan diajukan dan dipilih oleh pemerintah.

⁸Literasi Publik. 2020. Sejarah Terbentuknya Lambang Garuda Pancasila. (Online) <https://www.literasipublik.com>. Diakses pada 3 Juli 2020.

⁹*Ibid.*

Dua rancangan lambang negara yang terpilih diumumkan oleh Priyono, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan pada saat itu, yaitu rancangan dari Sultan Hamid II dan rancangan dari Muhammad Yamin. Dari dua rancangan tersebut, setelah melalui proses yang dipilih oleh pemerintah adalah rancangan dari Sultan Hamid II.¹⁰ Sementara itu, rancangan dari Muhammad Yamin ditolak karena dalam rancangan tersebut ada gambar sinar-sinar matahari yang dinilai bahwa adanya gambar tersebut menunjukkan adanya pengaruh Jepang. Hal tersebut terungkap dalam buku “Bung Hatta Menjawab” sebagaimana keterangan dari Mohammad Hatta berikut ini.

... Patut pula ditambahkan sebagai catatan bahwa lambang dengan tulisan yang mempunyai arti yang demikian mendalam itu, dipadukan menjadi seperti sekarang ini, dengan melalui sayembara waktu RIS dulu dan dilaksanakan oleh Menteri Priyono. Banyak gambar yang masuk waktu itu, tetapi yang terbaik akhirnya ada dua buah, satu dari Muhammad Yamin dan yang satu dari Sultan Hamid. Hal yang diterima oleh pemerintah dan DPR adalah dari Sultan Hamid, yakni seperti sekarang ini. Adapun dari Muhammad Yamin ditolak, karena di sana ada gambar sinar-sinar matahari dan menampilkan sedikit banyak disengaja atau tidak pengaruh Jepang. Saya berpendapat bahwa apa yang ada sekarang itu, seperti uraian saya tadi sudah tepat dan bernilai abadi bagi kehidupan negara dan bangsa Indonesia.¹¹

Sultan Hamid II dalam membuat rancangan simbol negara mendapat masukan dari beberapa tokoh, di antaranya, dari Ki Hajar Dewantoro dan Panglima Burung yang merupakan tokoh adat Dayak asal Kecamatan Meliau, Kabupaten Sintang, Provinsi Kalimantan Barat. Hal itu diakuinya dalam penjelasan kepada wartawan Solichin Salam sebagai berikut.¹²

Saja membuat sketsa berdasarkan masukan Ki Hadjar Dewantara dengan *figure* Garuda dalam mitologi yang dikumpulkan oleh beliau dari beberapa tjandi di Pulau Djawa dikirim beliau dari

¹⁰Turiman. 2014. Menelusuri “Jejak” Lambang Negara Republik Indonesia Berdasarkan Analisis Sejarah Hukum. Dalam *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Tahun ke-44 No. 1, hlm. 121–153.

¹¹Mohammad Hatta. 1978. *Bung Hatta Menjawab: Wawancara Muhammad Hatta dengan Z. Yasni*. Jakarta: Gunung Agung, hlm. 108.

¹²Turiman, *Loc. Cit.*

Djakarta, dan tidak lupa saja juga membandingkan salah satu symbol Garuda yang dipakai sebagai Lambang Kerajaan Sintang, Kalimantan Barat, tetapi hanya merupakan salah satu bahan perbandingan antara bentuk Burung Garuda yang berada di tjandi-tjandi di Jawa dengan luar Jawa. Karena secara historis Kerajaan Sintang masih ada hubungan dengan Kerajaan Matjapahit, seperti di dalam Legenda Daradjuanti dengan Patih Lohgander, demikian keterangan Panglima Burung menjelaskan kepada saya di Hotel Des Indes awal Februari 1950.

Rancangan lambang negara tersebut selanjutnya melalui proses penyempurnaan dengan adanya dialog dengan Presiden RIS Soekarno, Perdana Menteri Muhammad Hatta dan Panitia Lambang Negara. Salah satu masukan penyempurnaan yang sangat penting adalah adanya kesepakatan antara Soekarno, Muhammad Hatta, dan Sultan Hamid II untuk memenuhi usulan Presiden Soekarno, yaitu mengganti gambar pita yang semula berupa pita merah putih yang dicengkeram oleh kaki Garuda. Warna pita itu diganti menjadi warna putih dengan ditambah tulisan seloka, yakni “Bhinneka Tunggal Ika”. Penggantian warna merah putih dikarenakan alasan bahwa merah putih telah diwakilkan pada warna dasar pada perisai Pancasila.¹³

Muhammad Yamin menjelaskan mengenai rancangan lambang negara dari Sultan Hamid II sebagai berikut.

Burung Garuda itu memegang sebuah perisai yang terbagi atas lima bidang, yang kesemuanya melukiskan ajaran Pancasila yang menjadi dasar filosofi kenegaraan sejak proklamasi: Peri Ketuhanan Yang Maha Esa, Peri Kebangsaan, Peri Kerakyatan, Peri Kemanusiaan, dan Peri Keadilan. Semboyan yang banyaknya 17 aksara itu Bhinneka Tunggal Ika berasal dari pujangga Tantular yang mengarang *Kakawin Sutasoma* pada zaman emas sekeliling patih Gajah Mada dan negara Hayam Wuruk pada pertengahan abad XIV. Adapun arti seloka Jawa lama itu: walaupun berbeda-beda atau berlainan agama, keyakinan, dan tinjauan, tetapi tetap tinggal bersatu atau dalam bahasa latin *le pluribus unum*.¹⁴

¹³*Ibid.*

¹⁴Muhammad Yamin. 2017. *6000 Tahun Sang Merah Putih*. Jakarta: Balai Pustaka, hlm. 168.

Mengenai penetapan lambang negara, Soepomo juga memberikan keterangan di dalam bukunya yang berjudul: “Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia”. Pada saat menjelaskan tentang lambang dan bahasa negara yang diatur dalam Bagian Ketiga Pasal 3 Konstitusi RIS diterangkan oleh Soepomo sebagai berikut: “ Ikhtisar Parlemen 17 Februari 1950 Nomor 2 memuat berita negara bahwa sidang Dewan Menteri RIS tanggal 11 Februari 1950 telah mengesahkan Lambang Negara RIS yang direncanakan oleh Panitia Lambang Negara menurut bagian III Pasal 3 Konstitusi RIS. Gambarnya lambang negara tersebut adalah dimuat dalam ikhtisar parlemen tersebut”.¹⁵

Pengesahan lambang negara ditetapkan oleh Pemerintah RIS sesuai dengan ketentuan dalam Konstitusi RIS.¹⁶ Peresmian pemakaiannya pada sidang Kabinet dan Parlemen RIS dengan dipimpin oleh Perdana Menteri Mohammad Hatta yang dilaksanakan di gedung Pejambon yang sekarang menjadi Gedung Pancasila di kompleks Kementerian Luar Negeri. Penetapan lambang negara oleh pemerintah baru terlaksana dengan dikeluarkan PP No. 66 Tahun 1951 tentang Lambang Negara. Pengaturan lebih lanjut tentang Lambang Negara setelah amendemen UU diatur dalam UU No. 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan.

b. Proses Masuknya Semboyan Bhinneka Tunggal Ika dalam Lambang Negara Garuda Pancasila

Keterangan dari Mohammad Hatta, menegaskan mengenai pengesahan lambang negara, yaitu “Semboyan Bhinneka Tunggal Ika adalah ciptaan Bung Karno, setelah kita merdeka, semboyan itu kemudian diperkuat dengan lambang yang dibuat oleh Sultan Abdul Hamid Pontianak dan diresmikan pemakaiannya oleh Kabinet RIS tanggal 11 Februari 1950”.¹⁷ Keterangan tersebut selain menegaskan mengenai penetapan lambang negara, juga mengandung keterangan penting bahwa semboyan

¹⁵Soepomo. 1954. *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*. Jakarta: Noordhoff-kolff N.V, hlm. 25.

¹⁶Penetapan rancangan lambang negara dan semboyan Bhinneka Tunggal Ika oleh Kabinet RIS menjadi Lambang Negara sebagaimana tertera dalam buku Kementerian Penerangan Republik Indonesia. 1949. *Lukisan Revolusi Rakyat Indonesia 1945–1949*. Jakarta: Kementerian Penerangan Republik Indonesia, hlm. XXIII.

¹⁷Mohammad Hatta. Bung Hatta Menjawab... *Loc. Cit.*

Bhinneka Tunggal Ika merupakan ciptaan Soekarno yang diciptakan sejak Indonesia merdeka. Penetapan lambang negara yang mencantumkan semboyan Bhinneka Tunggal Ika memperkuat kedudukan semboyan tersebut dalam legalitas negara.

Mengenai masuknya seloka Bhinneka Tunggal Ika dalam rancangan lambang negara, Sultan Hamid II memberikan penjelasannya secara lebih rinci sebagai berikut.

Tetapi menurut Paduka Jang Mulia, seloka ini hal jang sangat prinsip, karena memang sedjak semula merupakan usulan beliau sebagai ganti rentjana pita merah putih jang menurut beliau sudah terwakili pada warna perisai. Selandjutnya meminta saja untuk mengubah bagian tjakar kaki mendjadi mentjengkram pita/ mendjadi ke arah depan pita agar tidak ‘terbalik’ dengan alasan ini berkaitan dengan prinsip ‘djatidiri’ bangsa Indonesia, karena merupakan perpaduan antara pandangan ‘federalis’ dan pandangan ‘kesatuan dalam Negara RIS.

Mengertilah saja pesan filosofis Paduka Jang Mulia itu, djadi djika ‘Bhinneka’ jang ditondjolkan itu maknanya perbedaan yang menondjol dan djika ‘keikaan’ jang ditondjolkan itulah kesatuan republik yang menondjol, djadi keduanja harus disatukan, karena ini lambang Negara RIS jang di dalamnja merupakan perpaduan antara pandangan ‘federalis’ dan pandangan ‘kesatuan’ haruslah dipegang teguh sebagai ‘djati diri’ dan prinsip berbeda-beda pandangan tanpai satu djua ‘*e-pluribus unum*’.¹⁸

Keterangan tersebut di atas menunjukkan bahwa semboyan Bhinneka Tunggal Ika tercantum di dalam lambang negara berdasarkan usul dari Presiden Soekarno. Usulan tersebut memiliki arti yang sangat penting karena usulan itu dilandasi dengan pertimbangan filosofis dan hal yang sangat prinsipil karena menyangkut jati diri bangsa Indonesia. Dalam seloka tersebut juga terkandung prinsip tentang bentuk negara di mana pada waktu itu negara dalam bentuk serikat atau federasi, tetapi di dalamnya juga terdapat negara kesatuan, yaitu Negara Republik Indonesia yang menjadi negara bagian dari RIS.

Mengacu pada proses kelahirannya saat semboyan Bhinneka Tunggal Ika dicantumkan dalam rancangan lambang negara, di mana

¹⁸Turiman, *Loc. Cit.*

lambang negara itu dibuat dengan maksud menjadi lambang dari negara RIS, maka dapat diartikan bahwa semboyan Bhinneka Tunggal Ika dibuat atau lahir dalam alam pemikiran negara federalis. Namun demikian, dalam semboyan itu termuat kesadaran akan keberadaan negara kesatuan yang tidak boleh dihilangkan dari sejarah perjalanan bangsa Indonesia. Dalam pandangan negara kesatuan, tersirat jati diri bangsa Indonesia yang telah dimerdekakan dengan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945.

Pengesahan Lambang Negara yang di dalamnya terdapat semboyan Bhinneka Tunggal Ika dapat dimaknai bahwa semboyan Bhinneka Tunggal Ika telah sah menjadi semboyan negara. Sebagai semboyan negara, maka Bhinneka Tunggal Ika harus dijadikan sebagai dasar tuntunan atau pegangan hidup dalam kehidupan bernegara. Ia menjadi dasar tuntunan bagi warga negara dan bagi para pejabat di lembaga-lembaga negara. Dalam pengelolaan negara, baik di lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif harus menempatkan Bhinneka Tunggal Ika sebagai dasar tuntunan dalam bertindak dan mengambil keputusan. Tidak boleh ada tindakan ataupun kebijakan yang bertentangan dengan Bhinneka Tunggal Ika.

C. Fungsi Semboyan Bhinneka Tunggal Ika bagi NKRI

1. Pegangan Hidup Bangsa Indonesia

Bhinneka Tunggal Ika sebagai semboyan negara, maka berdasarkan pengertian dari semboyan, fungsinya adalah sebagai pegangan hidup negara. Pegangan hidup ini diambil dari pegangan hidup masyarakat yang telah lama menjadi dasar tuntunan bagi masyarakat dalam berinteraksi antarindividu anggota masyarakat. Prinsip Bhinneka Tunggal Ika telah menjadi prinsip hidup bermasyarakat dari sejak zaman Majapahit yang tetap dipegang oleh bangsa Indonesia. Hal ini terbukti dengan deklarasi Sumpah Pemuda yang mengikrarkan kesatuan bangsa sebagai bangsa Indonesia.

Proses terbentuknya pegangan hidup bangsa melalui transformasi dari pegangan hidup tiap individu yang kemudian terkristalisasi menjadi pegangan hidup masyarakat. Masyarakat yang membesar dan membentuk sebuah bangsa, telah memiliki pegangan hidup yang berasal dari pegangan hidup individu anggota masyarakat yang kemudian

berproses. Proses berkembangnya pandangan hidup individu menjadi pandangan hidup bangsa dapat dipahami melalui uraian sebagai berikut.

Setiap manusia dalam kehidupannya memiliki sebuah prinsip yang menjadi pegangan dalam hidupnya. Prinsip tersebut dijadikan sebagai pedoman baginya dalam menjalani kehidupan, baik dalam berhubungan dengan orang lain, dalam bertindak, dan dalam berjuang meraih cita-cita atau tujuan hidupnya. Prinsip hidup ini berfungsi sebagai “tiang” untuk pegangan hidupnya yang menjadikan hidupnya berjalan dan tidak melenceng sesuai arah cita-cita dan tujuan hidupnya. Tanpa adanya tiang untuk pegangan dalam menjalani bahtera kehidupan, maka akan mudah terombang-ambing oleh derasnya arus dan ombak kehidupan yang menghadangnya.

Manusia hidup tidak akan mampu memenuhi kebutuhan hidupnya sendiri dalam jangka waktu lama. Manusia memerlukan manusia lainnya untuk bisa bertahan hidup. Itulah kenapa manusia disebut sebagai makhluk sosial, karena ia tidak bisa hidup sendiri. Manusia perlu hidup secara bersama-sama dengan manusia lainnya, maka kemudian terbentuklah masyarakat. Apa-apa yang menjadi nilai hidup dan prinsip hidup individu manusia kemudian berproses menjadi nilai dan prinsip hidup masyarakat. Prinsip itu menjadi pegangan bagi anggota masyarakat dalam berhubungan antaranggota masyarakat. Dari proses itu, terbentuklah sebuah pegangan hidup bermasyarakat yang dipedomani oleh semua anggota masyarakat.

Berdasarkan proses seperti dalam uraian di atas, dapat dipahami bagaimana pegangan hidup sebuah bangsa itu terbentuk. Pegangan hidup masyarakat yang telah lama dijadikan sebagai pedoman oleh masyarakat Indonesia secara terus-menerus dan turun-menurun itulah yang digali dan ditemukan untuk dijadikan sebagai pegangan hidup bangsa. Oleh karena itu, Bhinneka Tunggal Ika yang dijadikan oleh Soekarno sebagai semboyan negara, pada dasarnya merupakan semboyan bangsa. Semboyan bangsa yang mampu mempersatukan suku-suku bangsa yang berbeda-beda menjadi satu kesatuan bangsa, yaitu bangsa Indonesia.

Bangsa Indonesia juga memiliki “pandangan hidup”, yaitu Pancasila yang merupakan dasar filsafat negara Indonesia. Pancasila digali dari

nilai-nilai yang telah hidup dalam masyarakat, yaitu nilai-nilai adat istiadat dan kebudayaan. Pandangan hidup merupakan kesatuan dari rangkaian nilai-nilai luhur, yaitu suatu tolok ukur kebaikan yang berkaitan dengan hal-hal mendasar dan bersifat abadi dalam kehidupan manusia. Pandangan hidup adalah wawasan secara menyeluruh dari manusia terhadap kehidupan mereka sendiri, yang berfungsi untuk menata kehidupannya.

Berdasarkan uraian di atas, keberadaan Pancasila dan Bhinneka Tunggal Ika bagi bangsa Indonesia sangat penting. Keduanya mencerminkan kehidupan masyarakat Indonesia yang sudah berlangsung lama. Menurut Hilman Hadikusuma,¹⁹ Bhinneka Tunggal Ika merupakan lambang persatuan bangsa. Persatuan yang telah dimulai dengan diwujudkan dalam bentuk ikrar oleh para pemuda yang berasal dari berbagai suku bangsa, golongan, dan aliran pemuda dalam Kongres Pemuda pada tahun 1928. Kongres Pemuda yang diadakan di Jakarta ini melahirkan ikrar yang dikenal sebagai “Sumpah Pemuda”. Melalui Sumpah Pemuda, para pemuda yang berasal dari berbagai suku bangsa dan daerah itu telah membulatkan tekad, mengaku bertanah air satu yaitu tanah air Indonesia, berbangsa satu yaitu bangsa Indonesia, dan menjunjung bahasa persatuan yaitu bahasa Indonesia.

Lebih lanjut, Hilman Hadikusuma berpendapat bahwa Pancasila sebagai dasar negara merupakan pencerminan dari semboyan Bhinneka Tunggal Ika.²⁰ Pancasila juga menjadi sumber dari segala sumber hukum ketatanegaraan Indonesia. Pembentukan Pancasila dilakukan melalui proses yang sangat memajukan toleransi keberagaman. Menurut Usman Kansong, ideologi Pancasila lahir dari rahim pemahaman serta pengakuan kepada adanya keberagaman atau kemajemukan bangsa. Setiap sila dalam Pancasila mengandung ujaran tentang keberagaman.²¹ Bhinneka Tunggal Ika dijadikan sebagai semboyan negara, sehingga memiliki kedudukan yang sangat erat dengan Pancasila yang merupakan dasar negara.

¹⁹Hilman Hadikusuma. 2013. *Bahasa Hukum Indonesia*. Cetakan ke-5. Bandung: Alumi, hlm. 66.

²⁰*Ibid.*, hlm. 65.

²¹Usman Kansong. 2016. *Jurnalisme Keberagaman untuk Konsolidasi Demokrasi*. Jakarta: MI Publishing, hlm. 22.

Pancasila sebagai pandangan hidup yang digali dari pandangan hidup masyarakat yang telah dimiliki bangsa Indonesia sejak lama sebelum terbentuknya Negara Indonesia. Bhinneka Tunggal Ika merupakan pegangan hidup masyarakat yang telah dipraktikkan sejak zaman Majapahit dalam menjalin hubungan antara individu-individu yang memiliki perbedaan keyakinan agama sebagai pemeluk Hindu dan Buddha. Kemudian, prinsip dalam Bhinneka Tunggal Ika dijadikan sebagai pemersatu suku-suku bangsa yang ada di Nusantara, yang ditandai dengan tonggak bersejarah, yaitu Sumpah Pemuda. Jika Pancasila yang secara konstitusional menempati kedudukan sebagai Dasar Negara bagi Negara Republik Indonesia, maka Bhinneka Tunggal Ika dapat dimaknai sebagai “Tiang Bangsa” bagi bangsa Indonesia.

Makna sebagai Tiang Bangsa maksudnya adalah bahwa Bhinneka Tunggal Ika berfungsi menjadi pemersatu bangsa Indonesia. Dengan tetap berpegang pada prinsip-prinsip yang terkandung dalam Bhinneka Tunggal Ika, keutuhan bangsa dapat tetap terjaga dan dipertahankan kesatuannya. Oleh karenanya, aktualisasi dari kehidupan yang ber-Bhinneka Tunggal Ika harus diwujudkan dalam kehidupan bernegara dengan semangat persatuan dan kesatuan Indonesia.

2. Dasar dalam Memilih Bentuk Negara

Berdasarkan sejarah hukumnya sebagaimana telah diuraikan di atas, Bhinneka Tunggal Ika resmi menjadi Semboyan Negara pada saat bentuk negara Indonesia berbentuk negara serikat, yaitu Republik Indonesia Serikat. Peresmian pemakaian lambang negara yang ada kalimat semboyan Bhinneka Tunggal Ika dilakukan dalam Sidang Kabinet RIS. Namun secara normatif, semboyan Bhinneka Tunggal Ika memperoleh legalitas yuridis saat bentuk negara kesatuan setelah tercantum dalam Lambang Negara Garuda Pancasila yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 1951 tentang Lambang Negara yang diundangkan tanggal 28 November 1951, dan termuat dalam Lembaran Negara No. 111 Tahun 1951.

Perubahan bentuk negara dari bentuk negara serikat atau federal pada masa RIS ke bentuk negara kesatuan, mencerminkan adanya semangat Bhinneka Tunggal Ika. Bergabungnya beberapa negara

bagian dalam RIS yang kemudian bergabung dengan Negara Republik Indonesia, menunjukkan adanya semangat persatuan dari masyarakat di daerah-daerah. Hal itu menunjukkan bahwa bentuk negara kesatuan bukan hanya merupakan keinginan dari elite politik saja, melainkan benar-benar merupakan keinginan rakyat.

Keinginan untuk kembali ke bentuk negara kesatuan sangat dipengaruhi pemikiran bahwa bentuk negara federal dalam RIS merupakan bentuk negara bentukan oleh Belanda. Sementara itu, rakyat Indonesia sangat tidak menyukai Belanda karena merupakan negara yang dianggap sebagai penjajah bagi bangsa Indonesia. Bentuk negara serikat RIS yang merupakan hasil kompromi dalam perjanjian KMB dianggap merupakan warisan penjajah Belanda. Oleh karena itu, perlawanan terhadap bentuk negara serikat identik dengan perlawanan terhadap penjajahan. Untuk itu, di daerah-daerah banyak muncul gerakan perlawanan terhadap bentuk negara serikat, dan menginginkan ke bentuk negara kesatuan sebagaimana bentuk awal negara yang dimerdekakan dengan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945.

Kembalinya bentuk negara dari bentuk negara serikat ke bentuk negara kesatuan juga menunjukkan bahwa pemilihan bentuk negara sebagaimana yang ditentukan dalam UUD NRI 1945 yang disusun oleh BPUPK sudah tepat sesuai keinginan bangsa Indonesia. Anggota BPUPK dalam memilih dan menentukan bentuk negara benar-benar telah mendasarkan pilihannya berdasar semangat persatuan bangsa.

Proses perubahan bentuk negara dari bentuk negara serikat menjadi negara kesatuan diawali oleh keinginan dari beberapa daerah yang ingin bergabung kembali dengan Republik Indonesia. Pengakuan kedaulatan yang diberikan oleh Belanda tanggal 27 Desember 1949 yang dilanjutkan dengan pembentukan RIS justru memicu semangat di daerah-daerah untuk menggalang persatuan. Sebuah gerakan yang bergerak sampai level masyarakat bawah menginginkan perubahan dari bentuk negara serikat ke bentuk negara kesatuan. Gerakan ini didasari pandangan rakyat Indonesia bahwa bentuk negara serikat merupakan bentukan Belanda yang dijadikan sebagai sarana pengawasan Belanda terhadap Indonesia, sehingga cita-cita kemerdekaan yang diproklamasikan 17 Agustus 1945 tidak tercapai. Dengan tetap mempertahankan bentuk

negara serikat, maka sama saja mempertahankan warisan penjajah, hal yang ditentang dan sangat tidak disukai rakyat Indonesia.²²

Perubahan bentuk negara dari negara serikat ke negara kesatuan, sangat dipengaruhi oleh posisi Soekarno sebagai Presiden RIS dan Muhammad Hatta sebagai Perdana Menteri RIS, yang tidak pernah mengundurkan diri dari jabatan sebelumnya sebagai Presiden dan Perdana Menteri Republik Indonesia. Pengganti pejabat Presiden dan Perdana Menteri RI, yaitu Mr. Assat dan A. Halim, hanyalah berperan menjalankan tugas sebagai pejabat presiden dan pejabat perdana menteri.²³

Menteri-menteri dalam kabinet RIS, sebagian besar mendukung bentuk negara kesatuan dan hanya ada lima orang yang mendukung federalis. Pendukung federalis, yaitu Anak Agung Gde Agung yang menjabat Menteri Dalam Negeri, Kosasih yang menjabat Menteri Sosial, Arnold Monomutu yang menjabat Menteri Penerangan, serta Sultan Hamid II dan Suparno yang keduanya sebagai menteri tanpa portofolio.²⁴ Pendapat lain menyatakan bahwa pendukung federalis dalam kabinet RIS hanyalah Anak Agung Gde Agung serta Sultan Hamid II, keduanya sungguh-sungguh mendukung bentuk negara serikat.²⁵

Faktor pendukung lainnya adalah bahwa administrasi pemerintahan RI yang tetap otonom dan tidak tergantung pada pemerintah federal RIS, bahkan para pegawai negeri di Jawa Tengah, Jawa Timur, dan di Pasundan lebih patuh pada aturan-aturan pemerintah RI di Yogyakarta. Hal tersebut tidak terlepas dari politik RI yang tetap mempertahankan eksistensinya. Pembentukan wilayah-wilayah sebagai negara bagian RIS ditandingi oleh pemerintah RI dengan membentuk pemerintahan daerah-daerah bayangan mulai dari tingkat desa sampai provinsi, sebagai upaya menjaga eksistensi RI. Selain itu, ke daerah-daerah tersebut juga dikirim mata uang RI, yaitu uang ORI (Oeang Republik Indonesia). Dua upaya menjaga eksistensi negara RI di bidang politik dan ekonomi.²⁶

²²Kahin, George McTurnan. 1955. *Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan bekerja sama dengan Sebelas Maret University Press, hlm. 571.

²³*Ibid.*

²⁴*Ibid.*, hlm. 169.

²⁵Herbert Fait. 1962. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. New York: Ithaca, hlm. 47.

²⁶Meutia Farida Swasono. 1980. *Bung Hatta: Pribadinya dalam Kenangan*. Jakarta: Sinar Harapan, hlm. 184–187.

Selain itu, RI mampu menunjukkan dan menjaga nilai kewibawaannya sebagai sebuah negara yang mampu menerapkan hukum dan ketertiban dengan baik, kelancaran administrasi pemerintahan, dan tingkat korupsi yang relatif tidak ada jika dibandingkan dengan negara-negara bagian lainnya. Nilai ini semakin membesar di mata rakyat sebagai negara yang memenangkan peperangan dan pemenang dalam perjuangan kemerdekaan dengan memproklamasikan kemerdekaannya.²⁷

Perubahan bentuk negara serikat ke bentuk negara kesatuan menjadi gerakan nyata ketika beberapa negara bagian membubarkan diri dan memilih bergabung dengan RI. Negara bagian yang pertama kali membubarkan diri adalah negara bagian Sumatera Selatan, yang pada tanggal 10 Februari 1950 mengadakan pemungutan suara untuk menyerahkan kekuasaan negara bagian kepada pemerintah RIS.²⁸ Selanjutnya, negara bagian Pasundan yang melalui keputusan Parlemen Pasundan tertanggal 8 Maret 1950 yang dengan suara bulat memutuskan Negara Pasundan untuk bergabung dengan RI. Keputusan negara Pasundan tersebut disahkan oleh Pemerintah RIS dengan Surat Keputusan RIS Nomor 113 pada tanggal 11 Maret 1950 yang menyatakan bahwa wilayah negara Pasundan merupakan wilayah negara RI. Akibat keputusan itu adalah Pemerintah Komisaris RIS Jawa Barat berubah menjadi pemerintah Provinsi Jawa Barat dan gubernurnya adalah M. Sewaka.²⁹

Pembubaran negara bagian dan bergabungnya dengan RI diikuti oleh negara-negara bagian lainnya, yang menyusul kemudian permintaan dari negara bagian Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Madura untuk bergabung dengan RI. Permintaan tersebut disetujui RIS sehingga pada akhir bulan Maret 1950 jumlah negara bagian dalam RIS tinggal empat negara bagian, yaitu Negara Kalimantan Barat, Negara Sumatera Timur, Negara Indonesia Timur, dan Negara RI yang wilayahnya menjadi lebih luas dibandingkan dengan wilayah sebelumnya yang berdasar perjanjian *Renville*.³⁰ Negara bagian Kalimantan Barat pada akhirnya juga bergabung dengan RI setelah Sultan Hamid II disingkirkan karena

²⁷Moedjanto. 1988. *Indonesia Abad ke-20 II*. Yogyakarta: Kanisius, hlm. 70.

²⁸Haryono Rinaldi. 2012. Dari RIS Menjadi Negara RI: Perubahan Bentuk Negara Indonesia pada Tahun 1950. Dalam *MOZAIK: Jurnal Ilmu Humaniora*. Vol. 12, (2), hlm. 181–192.

²⁹Helius Sjamsuddin, dkk. 1992. *Menuju Negara Kesatuan: Negara Pasundan*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, hlm. 82.

³⁰Kahin, George McTurnan, *Op. Cit.*, hlm. 579.

terlibat dengan gerakan *Westerling* yang melakukan tindakan menyerang Jakarta untuk menangkap dan membunuh anggota kabinet Hatta yang sedang mengadakan sidang kabinet.

Bergabungnya beberapa negara bagian yang memilih bergabung dengan RI, menyebabkan RIS hanya tinggal memiliki tiga negara bagian. Ketiga negara bagian tersebut adalah RI, Negara Sumatera Timur (NST), dan Negara Indonesia Timur (NIT). Keberadaan NST dan NIT yang tidak bergabung dengan RI secara yuridis sangat menguntungkan bagi perjuangan untuk menuju negara kesatuan. Dengan demikian, menjaga eksistensi RIS yang memiliki lebih dari satu negara bagian. Oleh karena apabila semua negara bagian bergabung dengan RI, RIS hanya tinggal memiliki satu negara bagian, dan hal itu akan menyebabkan RIS terlikuidasi. Apabila itu terjadi, akan menyulitkan karena yang diakui oleh internasional adalah negara RIS. Maka, untuk menjaga pengakuan dari dunia internasional, eksistensi RIS harus dipertahankan.

Guna mengatasi kondisi bergabungnya beberapa negara bagian dengan RI dan tuntutan membentuk negara kesatuan, Presiden NIT Sukawati dan Perdana Menteri (PM) NST Dr. Mansyur mengadakan pertemuan serta perundingan dengan PM RIS Muhammad Hatta yang diadakan pada tanggal 3–5 Mei 1950. Hasilnya adalah persetujuan untuk pembentukan negara kesatuan. Persetujuan pembentukan negara kesatuan itu kemudian dibicarakan dengan perwakilan negara RI oleh PM RIS Muhammad Hatta, dan akhirnya pada tanggal 19 Mei 1950 disetujui oleh PM RI A. Hamid.

Pembentukan negara kesatuan dilakukan dengan cara mengubah konstitusi RIS. Dengan cara ini, maka persoalan terkait dengan pengakuan negara lain dalam rangka hubungan luar negeri tidak menjadi persoalan. Negara RIS yang telah mendapat pengakuan internasional tetap ada, hanya berubah bentuk negaranya dari semula bentuk negara serikat atau federal menjadi negara kesatuan. Perubahan konstitusi untuk membentuk negara kesatuan ini dilakukan dengan menyusun Undang-Undang Dasar sementara, dengan tetap mempertahankan bagian-bagian dari Konstitusi RIS yang baik serta memasukkan esensi dari Pasal 27, Pasal 29, dan Pasal 33 UUD NRI 1945.³¹ Perubahan konstitusi dilakukan sesuai dengan prosedur perubahan konstitusi yang diatur di dalam Konstitusi RIS.

³¹Joeniarto, *Op. Cit.*, hlm. 65.

Semboyan Bhinneka Tunggal Ika yang secara resmi tercantum dalam Lambang Negara, dirancang dan diperkenalkan idenya dalam suasana kebatinan negara federal. Namun, legalitas yuridis Lambang Negara yang memuat semboyan Bhinneka Tunggal Ika ditetapkan pada saat bentuk negara telah berubah menjadi bentuk negara kesatuan. Keadaan tersebut tidak menjadikan makna filosofis semboyan Bhinneka Tunggal Ika hilang, karena ide dasar dalam melahirkan semboyan Bhinneka Tunggal Ika adalah salah satunya mengenai perpaduan antara pandangan federalis dan pandangan kesatuan dalam negara. Jadi, ketika negara berubah bentuk menjadi negara kesatuan, semboyan Bhinneka Tunggal Ika tetap sesuai sebagai karakter bangsa.

Prinsip dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika diterapkan dalam proses perubahan bentuk negara federal ke bentuk negara kesatuan. Negara-negara bagian dalam RIS tidak semuanya bergabung dengan RI. Ada negara bagian yang masih tetap bergabung dengan negara RIS, yaitu NST yang melalui Dewan Sumatera Timur menolak bergabung dengan RI. NIT juga tidak bergabung dengan RI. Hal ini menunjukkan masih adanya pandangan federalis di antara negara-negara bagian. Dengan melalui musyawarah antara Hatta sebagai perwakilan RIS, Sukawati perwakilan NIT, Mansyur perwakilan NST, dan A. Hamid dari RI, akhirnya disetujui untuk mengubah bentuk negara federal ke negara kesatuan. Dalam proses inilah, prinsip semboyan Bhinneka Tunggal Ika dijalankan, yaitu meskipun ada perbedaan pandangan antara pandangan federalis dan pandangan kesatuan, namun kedua pandangan itu bisa dipadukan.

D. Pengaruh Semboyan Bhinneka Tunggal Ika terhadap Kehidupan Bernegara

Bangunan sebuah negara terdiri dari unsur utamanya, yaitu adanya wilayah, rakyat yang mendiami wilayah tersebut, dan adanya pemerintahan yang berdaulat. Sebuah negara pada hakikatnya merupakan kehendak bersama dari suatu bangsa untuk hidup bersama, dengan keinginan bersama untuk mencapai tujuan bersama dari cita-cita yang ditentukan bersama. NKRI merupakan negara yang didirikan oleh bangsa Indonesia dengan tujuan bersama yang sudah ditetapkan dalam konstitusi negara, yakni UUD NRI 1945. Negara Indonesia, oleh

para pendiri bangsa memang didirikan dalam konsepsi sebagai sebuah *multicultural nation-state*,³² mengingat keberagaman yang dimiliki oleh Indonesia. Maka, dalam kehidupan bernegara diperlukan dasar yang disepakati bersama sebagai pedoman kehidupan.

Bhinneka Tunggal Ika yang dijadikan sebagai semboyan negara menjadi dasar pegangan hidup bagi bangsa Indonesia dalam kehidupan bernegara. Setiap rakyat Indonesia harus menjadikan Bhinneka Tunggal Ika sebagai dasar tuntunan dalam menjalani kehidupan bernegara pada semua aspek kehidupan. Oleh karena itu, dalam setiap aspek kehidupan bernegara makna Bhinneka Tunggal Ika harus dapat dijabarkan dengan tepat. Ada tiga ranah kehidupan bernegara yang dipengaruhi oleh tiga kategori kemajemukan bangsa Indonesia. Ketiga ranah kehidupan bernegara itu adalah kehidupan politik, kehidupan beragama, dan kehidupan sosial.

Menemukan makna filosofis Bhinneka Tunggal Ika yang sesuai dengan Bangunan NKRI dapat melalui analisis terhadap pengaruh penggunaan Bhinneka Tunggal Ika sebagai pegangan hidup di dalam praktik kehidupan bernegara, terhadap keutuhan NKRI. Oleh karena itu, untuk menemukan makna filosofi tersebut perlu terlebih dahulu dipahami bagaimana pengaruh penggunaan semboyan Bhinneka Tunggal Ika dalam ketiga ranah kehidupan bernegara.

1. Kehidupan Politik

Politik tidak bisa dilepaskan dari kehidupan bernegara karena salah satu unsur utama yang menggerakkan negara adalah politik. Berdirinya Negara Indonesia merupakan hasil dari proses perjuangan yang salah satunya melalui perjuangan politik yang berlangsung sangat panjang yang dilakukan oleh putra-putra bangsa Indonesia. Sebagaimana yang telah diuraikan dalam Bab 2 bahwa ideologi politik dan strategi politik dalam perjuangan untuk kemerdekaan Indonesia bermacam-macam dan berbeda-beda. Meskipun demikian, dapat diwujudkan persatuan dalam perjuangan mendirikan negara Indonesia.

³²Udin Saripudin Winataputra dan Sumanah Saripudin. 2008. Multikulturalisme-Bhinneka Tunggal Ika dalam Perspektif Pendidikan Kewarganegaraan sebagai Wahana Pembangunan Karakter Bangsa Indonesia. Dalam *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan*. No. 075 Tahun ke-14, hlm. 1009–1027.

Kehidupan politik setelah Indonesia Merdeka memiliki dinamika yang sangat tinggi seiring berkembangnya ideologi politik yang dianut oleh para pelaku politik dan partai politik yang berkembang. Ideologi politik tersebut memengaruhi jalannya ketatanegaraan yang tak jarang menimbulkan konflik antara para pelaku politik. Konflik politik yang tidak terkendali dapat membahayakan keutuhan bangunan negara Indonesia. Oleh karenanya, semboyan Bhinneka Tunggal Ika sangat penting keberadaannya dalam kehidupan politik bangsa Indonesia.

a. Corak Kehidupan Politik Indonesia

Perjuangan politik bangsa Indonesia untuk mencapai kemerdekaan dapat tercapai karena penerapan prinsip Bhinneka Tunggal Ika, yaitu walaupun berbeda-beda atau berlainan agama, keyakinan, dan tinjauan, tetapi tetap tinggal bersatu atau dalam bahasa latin *le pluribus unum*. Penerapan prinsip Bhinneka Tunggal Ika dalam perjuangan kemerdekaan yang menjadi tonggak persatuan bangsa Indonesia adalah adanya Sumpah Pemuda. Melalui Sumpah Pemuda, perbedaan suku bangsa, perbedaan agama, dan perbedaan keyakinan politik, dapat disatukan. Walaupun berbeda-beda, tetapi bersatu jua dalam keindonesiaan.

Perjuangan politik antara sebelum Indonesia merdeka dan setelah Proklamasi Kemerdekaan berbeda tujuannya. Sebelum Indonesia merdeka, perjuangan politik diarahkan pada satu tujuan, yakni terbentuknya negara merdeka yang terlepas dari belenggu penjajahan. Semua tokoh pejuang dan organisasi perjuangan bersatu padu untuk menyatukan daya upayanya dalam perjuangan politik guna mencapai kemerdekaan dengan membentuk sebuah negara yang merdeka. Perjuangan politik yang memperoleh keberhasilannya secara nyata dalam mendirikan negara yang merdeka dengan diadakannya Proklamasi Kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945. Dengan telah berdirinya negara merdeka, maka perjuangan politik selanjutnya memiliki arah tujuan yang berbeda dari sebelumnya. Tujuan politik setelah negara merdeka adalah bagaimana agar tujuan diadakannya negara tersebut dapat dicapai.

Setiap warga negara memiliki hak politik yang sama dalam ikut serta menjalankan penyelenggaraan negara guna mencapai tujuan negara. Untuk memenuhi hak-hak politik tersebut dalam sebuah negara demokrasi maka dilembagakan sebuah partai politik. Melalui partai

politik itulah, warga negara bisa menyalurkan perjuangan politiknya. Partai politik menjadi sarana menghubungkan kepentingan rakyat dengan negara. Partai politik adalah suatu perkumpulan orang-orang yang memiliki asas, haluan, dan tujuan yang sama, yang berusaha untuk memenangkan serta mewujudkan cita-cita politik dan cita-cita sosial secara bersama-sama.³³ Secara praktis, pada umumnya partai politik mempunyai tujuan untuk meraih kekuasaan politik negara. Oleh karenanya, kiprah dan sepak terjang partai politik mendominasi corak dan warna kehidupan politik negara.

1) Periode Orde Lama

Peran partai politik dalam kehidupan politik di Indonesia diawali ketika Badan Pekerja KNIP mengusulkan untuk dibuka kesempatan mendirikan partai politik. Melalui Maklumat tanggal 3 November 1945, pemerintah menyetujui usul tersebut dan menyampaikan bahwa: “Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik karena dengan adanya partai-partai itulah dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran paham yang ada dalam masyarakat. Diharapkan bahwa partai-partai telah tersusun sebelum dilangsungkan pemilihan umum pada bulan Januari 1946”.³⁴ Pengumuman tersebut disambut suka cita masyarakat yang sebelumnya semasa pendudukan Jepang dilarang melakukan segala kegiatan politik.

Berbagai partai politik kemudian didirikan, dan partai politik lama yang pernah ada sebelum masa pendudukan Jepang, aktif kembali. Masyumi yang merupakan satu-satunya organisasi yang dibiarkan hidup pada masa pendudukan Jepang menjadi partai politik yang berkembang besar. Masyumi merupakan partai politik yang berasaskan agama Islam, di mana organisasi Islam seperti Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama (NU) yang telah ada sejak zaman kolonial Belanda ikut bergabung. Partai politik lainnya yang termasuk partai politik besar pada awal kemerdekaan adalah Partai Nasional Indonesia (PNI) yang di dalamnya ikut bergabung partai-partai lama seperti Gerindo, Partindo, dan Parindra. Partai politik lain yang termasuk cukup besar dan ikut berperan penting dalam kehidupan politik pada masa itu adalah Partai

³³Agus Riwanto, *Op. Cit.*, hlm. 35.

³⁴Osman Raliby. 1953. *Documenta Historica: Sejarah Dokumenter dari Pertumbuhan dan Perjuangan Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Bulan Bintang, hlm. 74.

Komunis Indonesia (PKI). Selain itu, banyak partai politik lain yang berdiri.

Partai politik banyak memberikan pengaruh pada proses pembuatan keputusan-keputusan politik negara pada awal kemerdekaan Indonesia. Melalui wakil-wakil partai yang menjadi anggota KNIP atau menduduki jabatan pada kabinet, partai politik memainkan pengaruhnya. Pada masa antara 1945–1949 ketika sistem pemerintahan Indonesia menerapkan sistem parlementer, partai politik yang berperan dominan dalam kehidupan politik. Masyumi dan PNI yang memiliki dukungan serta pengaruh yang sama kuatnya, menyebabkan tidak adanya mayoritas dalam kabinet. Oleh karena itu, diperlukan koalisi-koalisi dengan partai-partai kecil untuk mendapatkan dukungan di parlemen. Koalisi tersebut ternyata tidak bisa berjalan secara jangka panjang, dan mengakibatkan kabinet hanya mampu bertahan dalam waktu singkat sekitar satu tahunan. Oleh karena itu, stabilitas politik sangat sulit dicapai, dan kabinet sulit untuk menjalankan program yang telah direncanakan. Kesulitan dalam membangun koalisi yang permanen untuk menjalankan program kabinet, berakibat pada sering bergantinya kabinet. Sampai dengan tahun 1948 ketika terjadi agresi militer Belanda II, ketika presiden dan wakil presiden serta juga beberapa menteri kemudian ditangkap oleh pihak Belanda, telah terjadi pergantian kabinet sampai delapan kali.³⁵

Pada masa RIS, konstelasi partai politik tidak banyak berubah, masih seperti sebelumnya. Peran partai politik dalam perubahan bentuk negara kembali ke bentuk negara kesatuan sangat penting. Partai-partai politik secara aktif terlibat mendukung usaha dari negara-negara bagian untuk bergabung dengan RI dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁶ Setelah pengakuan kedaulatan secara *de jure* tahun 1949 dan masa berlakunya UUDS 1950, pola kabinet koalisi masih terus berlangsung, dengan Masyumi dan PNI yang mendominasi sebagai partai yang besar.

Tahun 1955 diadakan pemilihan umum (pemilu) untuk pertama kalinya yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR dan anggota konstituante.³⁷ Pemilu 1955 yang diadakan dengan peserta berjumlah

³⁵Bibit Suprpto. 1985. *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 13.

³⁶Miriam Budiarjo, *Op. Cit.*, hlm. 431.

³⁷Panitia Pemilihan Indonesia. 1958. *Indonesia Memilih: Pemilihan Umum di Indonesia yang Pertama*. Jakarta: Batanghari NV, hlm. 3–63.

28 dengan 100 tanda gambar. Hasil pemilu menunjukkan hanya ada empat partai yang besar, yaitu PNI yang memperoleh 57 kursi, Masyumi dengan perolehan 57 kursi, NU mendapat 45 kursi, dan PKI dengan 39 kursi. Keempat partai itu menduduki DPR secara bersama-sama dengan perolehan kursi mencapai 77%. Sementara itu, partai-partai lainnya yang sebelumnya memegang peran penting dan memengaruhi kehidupan politik ternyata hanya memperoleh kursi antara satu sampai delapan kursi.

Pemilu yang diharapkan sebagai wadah demokrasi yang penting, yang dapat mengakhiri pertikaian antara partai politik, dan dapat menciptakan stabilitas politik, ternyata tidak mampu membawa stabilitas politik yang diharapkan. Kabinet pertama hasil pemilu yang merupakan koalisi dua partai besar, yaitu Masyumi dan PNI beserta beberapa partai kecil, dengan dipimpin oleh Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo ternyata hanya bertahan selama setahun, yaitu dari Maret 1956 sampai April 1957.

Jatuh banggunya kabinet pada masa penerapan sistem parlementer di Indonesia menjadikan suatu periode pemerintahan dengan seri krisis kabinet yang tidak ada henti-hentinya. Kondisi itu sering disebut dengan *an uninterrupted series of crises*.³⁸ Kondisi yang menandai kegagalan dari demokrasi parlementer dan usaha mewujudkan sistem politik yang lebih demokratis. Beberapa pihak menuding kegagalan tersebut sebagai ulah dari perilaku partai-partai politik. Adanya persaingan dua partai besar yang bersaing namun gagal memperoleh dukungan mayoritas di parlemen, menyebabkan mereka terpaksa membangun sebuah koalisi dengan partai-partai kecil. Sayangnya, dalam koalisi tersebut tidak dapat dibangun loyalitas koalisi secara jangka panjang. Sering kali partai-partai menarik dukungannya apabila tidak setuju dengan kebijakan kabinet, sehingga terpaksa diadakan koalisi baru untuk membentuk kabinet.

Konstituante yang dihasilkan dari pemilu 1955 juga mengalami kegagalan dalam menjalankan tugas utamanya untuk menyusun undang-undang dasar. Dalam perdebatan tentang UUD itu, konstelasi politik dalam konstituante terbagi dalam dua golongan besar, yaitu: *pertama*, golongan nasionalis yang terdiri dari PNI, PKI, IPKI, dengan anggota berjumlah 274 anggota; dan yang *kedua* golongan agama yang diwakili

³⁸Miriam Budiarjo, *Op. Cit.*, hlm. 436.

oleh Masyumi dan NU dengan jumlah anggota 230 anggota. Dengan komposisi tersebut, sulit mencapai suara mayoritas yang dipersyaratkan, sehingga undang-undang dasar tidak dapat dirumuskan.³⁹

Kegagalan konstituante dan sering jatuh bangunnya kabinet menandakan perbedaan kepentingan partai politik yang susah dikompromikan. Partai politik menunjukkan adanya perbedaan paham atau aliran, adanya perbedaan ideologi partai yang mendasar di antara partai-partai politik yang ada. Kegagalan dalam kompromi partai-partai politik itu yang mengakibatkan kegagalan demokrasi parlementer, dan memengaruhi timbulnya era Demokrasi Terpimpin. Pada masa Demokrasi Terpimpin dilakukan penyederhanaan sistem partai dengan melakukan pengurangan jumlah partai politik lewat Penetapan Presiden (Penpres) No. 7 Tahun 1959. Partai politik harus memenuhi syarat-syarat tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah, sehingga jumlah partai politik yang memenuhi syarat hanya 10 partai politik.⁴⁰

Masa Demokrasi Terpimpin hanya berlangsung sekitar enam tahun, yang berakhir setelah terjadi peristiwa pemberontakan PKI pada tahun 1965. Setelah Demokrasi Terpimpin berakhir, ada keinginan untuk merombak struktur politik yang ada. Partai politik menjadi sasaran utama perubahan, karena partai politik dianggap telah bertindak memecah belah, yang hanya mementingkan kemenangan ideologi partainya serta mementingkan kepentingan sendiri. Akibatnya, partai politik tidak menyusun program kerja yang dapat dilaksanakan. Beberapa kalangan cendekiawan dan kalangan militer yang terusik melihat partai politik hanya bertindak memenangkan ideologinya tanpa adanya program kerja, mengharapkan pemecahan masalah melalui pembubaran partai. Mereka mengusulkan sistem dwi-partai di mana kedua partai sama-sama berorientasi pada pembangunan. Kedua partai itu hanya berbeda dalam persepsi tentang cara dalam melaksanakan pembangunan. Pemikiran tersebut menimbulkan keresahan dari partai-partai politik, sehingga pada akhirnya pemikiran tersebut tidak dapat diterapkan.⁴¹

³⁹Usep Ranawijaya. 1983. *Hukum Tata Negara Indonesia: Dasar-dasarnya*. Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 35.

⁴⁰R. Wiyono. 1982. *Organisasi Kekuatan Sosial Politik di Indonesia*. Bandung: Penerbit Alumni, hlm. 29–30.

⁴¹Miriam Budiarto, *Op. Cit.*, hlm. 444.

2) Periode Orde Baru

Orde Baru berusaha untuk melakukan penyederhanaan sistem kepartaian dengan mengurangi jumlah partai politik. Presiden Soeharto sebagai pemimpin Orde Baru menginginkan agar partai mengelompokkan diri ke dalam tiga kelompok, yaitu golongan partai nasional, golongan partai spiritual, dan golongan partai karya.⁴² Pengelompokan tersebut baru terwujud pada tahun 1973, dengan terbentuknya Partai Persatuan Pembangunan (PPP) sebagai partai golongan spiritual, Partai Demokrasi Indonesia (PDI) sebagai partai golongan nasional, dan Golongan Karya (Golkar). Tiga partai itu menjadi peserta pada pemilihan umum tahun 1977 sampai pemilu tahun 1997.

Selain penyederhanaan sistem kepartaian, Orde Baru juga menerapkan asas tunggal, yaitu Pancasila sebagai satu-satunya asas dari partai politik. Hal itu penerapan dari apa yang diinginkan oleh Soeharto dalam pidatonya yang disampaikan pada sidang paripurna DPR pada tanggal 16 Agustus 1982.⁴³ Maksud dari penerapan asas tunggal adalah agar tidak terjadi penyimpangan oleh partai politik seperti pada masa sebelumnya, ketika partai politik terlibat persaingan untuk memenangkan ideologinya dan hanya memperjuangkan asas masing-masing, tanpa menyusun dan menjalankan program kerja yang jelas untuk pembangunan negara.

Masa Orde Baru perbedaan ideologi politik sangat dibatasi karena dianggap akan mengganggu stabilitas politik dan dapat menghambat jalannya pembangunan yang menjadi fokus utama rezim Orde Baru. Adanya asas tunggal merupakan bukti bahwa Orde Baru menolak adanya keberagaman dalam bidang politik.

3) Periode Reformasi

Gerakan Reformasi yang menyebabkan Soeharto lengser dan berakhirnya era Orde Baru pada tahun 1998, membuat sistem kepartaian kembali berubah. Melalui UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, dibuka peluang selebar-lebarnya bagi masyarakat untuk mendirikan partai politik. Ada 141 jumlah partai politik yang mendaftarkan diri ke Departemen Kehakiman, tetapi yang memenuhi syarat untuk mengikuti

⁴²*Ibid.*, hlm. 445.

⁴³*Ibid.*, hlm. 446.

pemilu tahun 1999 hanya ada 48 partai politik. Perubahan sistem kepartaian ini diiringi harapan agar partai-partai dapat menciptakan sistem politik di mana antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif dapat setara sehingga tidak menciptakan pemerintahan yang otoriter seperti terjadi pada era Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru. Juga diharapkan kehidupan politik tidak terlalu didominasi oleh partai politik yang dapat menimbulkan instabilitas politik, seperti pada saat diterapkannya Demokrasi Parlementer.

Era Reformasi yang dimulai ketika berakhirnya era Orde Baru, diharapkan dapat menciptakan kehidupan politik yang lebih demokratis. Setelah pelaksanaan pemilu 1999 dengan peserta partai politik berjumlah 48 partai, diadakan amendemen UUD NRI 1945 oleh MPR hasil pemilu tersebut. Dengan jumlah partai yang cukup banyak yang mendudukkan wakilnya di MPR, serta tanpa adanya partai yang mempunyai kursi mayoritas, MPR hasil pemilu 1999 mampu mengadakan amendemen UUD NRI 1945 yang berlangsung dalam empat tahap, mulai tahun 1999 sampai tahun 2002.

MPR dalam melakukan amendemen UUD NRI 1945, terlebih dahulu telah mengadakan kesepakatan dasar yang dijadikan patokan dalam mengubah pasal-pasal UUD NRI 1945. Kesepakatan dasar yang telah dibuat oleh seluruh anggota MPR ketika hendak melakukan amendemen, yaitu:

- a) tidak mengubah pembukaan UUD NRI 1945;
- b) tetap mempertahankan NKRI;
- c) mempertegas sistem pemerintahan presidensial;
- d) penjelasan UUD NRI 1945 diadukan dan hal-hal normatif dalam penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal;
- e) perubahan dilakukan dengan cara adendum.

Berdasar kelima poin kesepakatan dasar tersebut, amendemen UUD NRI 1945 dapat dilaksanakan dengan baik dan berhasil mengubah pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 yang apabila dilihat jumlah pasal perubahannya dapat dikatakan seolah-olah membuat UUD yang baru.

Keberhasilan MPR dalam mengadakan amendemen UUD NRI 1945 berbeda dengan kondisi saat konstituante gagal menyusun UUD. Meskipun keadaan jumlah partai politik yang terlibat di MPR

yang bersifat multi-partai sama dengan kondisi kepartaian dalam konstituante, ternyata MPR dapat membangun kesepakatan sehingga amendemen dapat terlaksana. Banyaknya partai politik, menunjukkan adanya kebhinekaan dalam hal paham atau aliran politik. Kebhinekaan partai politik ternyata tidak menghalangi adanya kesatuan pendapat dan tercapainya kesepakatan pendapat.

b. Kausa Konsensus Kenegaraan

Kebhinekaan dalam paham atau aliran politik sudah terjadi sejak sebelum Indonesia merdeka. Perbedaan yang ada, seharusnya dapat disatukan dengan semangat persatuan, seperti yang dilakukan dalam Sumpah Pemuda tahun 1928. Semangat persatuan Indonesia mampu mengesampingkan perbedaan yang ada dengan mengedepankan persatuan sebagai bangsa Indonesia. Sumpah Pemuda menjadi “momen monumental” yang menandai bergelornya semangat “berbeda-beda tetapi satu jua” dari bangsa Indonesia. Semangat yang tertanam dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Semboyan Negara Indonesia, sebagai dasar bangsa Indonesia. Meskipun semboyan Bhinneka Tunggal Ika baru secara resmi dikenalkan sebagai semboyan negara pada tahun 1950, lima tahun setelah berdirinya Negara Indonesia, tetapi kobaran semangatnya telah berkobar jauh sebelum Indonesia merdeka.

Semangat Bhinneka Tunggal Ika telah ada dalam diri bangsa Indonesia dan menjadi tuntunan dasar dalam kehidupan. Sama seperti halnya Pancasila, Bhinneka Tunggal Ika yang diusulkan oleh Soekarno menjadi semboyan negara itu merupakan nilai yang digali dari kebudayaan bangsa Indonesia. Bhinneka Tunggal Ika bukanlah ungkapan yang diciptakan oleh Soekarno, tetapi telah ada sejak zaman Majapahit, yang merupakan penggambaran keadaan kehidupan pada zaman Majapahit yang meskipun berbeda-beda dalam memeluk agama, yaitu Hindu dan Buddha, tetapi dapat hidup rukun bersatu.

Sejarah perjuangan politik bangsa Indonesia telah menunjukkan bahwa semangat Bhinneka Tunggal Ika telah terbukti dijadikan sebagai tuntunan dalam kehidupan politik. Tercatat ada empat peristiwa politik yang sangat penting bagi bangsa Indonesia dan keberlanjutan Negara Indonesia, di mana semangat Bhinneka Tunggal Ika itu berperan atas peristiwa politik tersebut. Peristiwa politik itu adalah sebagai berikut.

1) Sumpah Pemuda

Pada peristiwa terjadinya Sumpah Pemuda, menunjukkan bahwa meskipun para pemuda itu datang dari berbagai kelompok yang berbeda-beda suku bangsanya, tetapi mereka bersepakat atau mengadakan konsensus untuk menjadi kesatuan. Bersatu dalam nama Indonesia. Konsensus dalam Sumpah Pemuda ini selain sebagai konsensus kebangsaan karena dilakukan oleh pemuda dari berbagai suku, juga merupakan konsensus politik. Disebut sebagai konsensus politik karena dalam Sumpah Pemuda itu disepakati penggunaan kata “Indonesia” sebagai identitas baru dari persatuan para pemuda yang berasal dari berbagai suku, dan identitas “Indonesia” ini menjadi identitas perjuangan politik mereka untuk masa-masa selanjutnya.

2) Pengesahan UUD NRI 1945

Setelah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945, sehari setelahnya PPKI mengesahkan UUD NRI 1945. Dalam pengesahan UUD NRI 1945, semangat Bhinneka Tunggal Ika terlihat ketika terjadinya kesepakatan untuk menghapus “tujuh kata” dalam Piagam Jakarta yang dijadikan sebagai *Preamble* dalam UUD NRI 1945. Perbedaan yang terjadi sebelumnya terkait dengan “tujuh kata” itu pada akhirnya diselesaikan dengan konsensus yang didasari demi persatuan bangsa. Dengan tidak dipermasalahkannya Pembukaan (*Preamble*) UUD NRI 1945, menunjukkan bahwa konsensus itu juga diterima oleh seluruh masyarakat Indonesia.

3) Dekrit Presiden 5 Juli 1959

Sebelum dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, konstituante kesulitan untuk mencapai kesepakatan dalam menyusun undang-undang dasar. Perbedaan mendasar dari kelompok nasionalis dan kelompok agama tidak bisa mencapai titik temu. Perbedaan yang berlarut-larut itu yang memicu Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit untuk kembali menjadikan UUD NRI 1945 sebagai konstitusi. Setelah keluarnya dekrit kembali ke UUD NRI 1945, ternyata DPR mencapai konsensus dengan menyetujui secara aklamasi kembali berlakunya UUD NRI 1945. Hal itu membuktikan bahwa semangat Bhinneka Tunggal Ika menjiwai konsensus kembali ke UUD NRI 1945 itu.

4) Amendemen UUD NRI 1945

Ketika melakukan amendemen terhadap UUD NRI 1945, MPR telah berhasil mengadakan kesepakatan dasar sebagai pedoman dalam mengadakan amendemen. MPR yang terdiri dari wakil-wakil partai yang berbeda-beda visinya ini berhasil mengadakan konsensus untuk persatuan bangsa. Salah satu kesepakatan dasar yang menunjukkan besarnya rasa persatuan adalah dipertahankannya bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keempat peristiwa politik tersebut menjadi bukti bahwa meskipun berbeda-beda paham dan aliran politik namun dapat dicapai kesepakatan yang didasari atas persatuan sebagai bangsa Indonesia. Dalam keempat peristiwa politik tersebut, diterapkan prinsip yang terkandung di dalam Bhinneka Tunggal Ika. Bhinneka Tunggal Ika menjadi tuntunan yang mendorong para tokoh politik dan partai politik untuk mengadakan konsensus, untuk bermufakat demi persatuan bangsa Indonesia. Dapat dikatakan bahwa Bhinneka Tunggal Ika menjadi penyebab terjadinya konsensus. Bhinneka Tunggal Ika menjadi “kausa konsensus kenegaraan” dalam kehidupan politik. Oleh karena itu, makna Bhinneka Tunggal Ika dalam kehidupan politik bernegara adalah sebagai kausa konsensus kenegaraan.

2. Kehidupan Beragama

a. Keberadaan Agama dalam Negara

Masa awal proses pembentukan atau berdirinya negara Indonesia, persoalan agama menjadi persoalan serius yang dibahas oleh para pendiri bangsa. Ada keinginan dari kelompok religius yang menginginkan agar Islam menjadi dasar negara, sementara di pihak lain kelompok nasionalis menginginkan negara dibangun berdasar filosofi kemajemukan. Setelah proklamasi kemerdekaan, persoalan pertarungan ideologi tersebut dapat diselesaikan dengan baik atas prakarsa Mohammad Hatta dengan menghapus “tujuh kata” dalam Piagam Jakarta yang kemudian menjadi “Pembukaan” UUD NRI 1945. Dengan dihapuskannya “tujuh kata” tersebut, maka rumusan Pancasila yang menjadi dasar negara, pada sila pertamanya berbunyi: Ketuhanan Yang Maha Esa.

Berdasar rumusan sila pertama Pancasila, maka negara Indonesia merupakan negara yang mengakui keberadaan agama, meskipun bukan negara agama. Sebagaimana yang disampaikan oleh Mohammad Hatta⁴⁴ bahwa negara yang didirikan bukanlah negara yang memisahkan antara “agama” dan “negara”, tetapi membangun negara modern yang memisahkan antara urusan agama dan urusan negara. Penegasan Hatta tersebut menunjukkan bahwa negara Indonesia mengakui secara resmi keberadaan agama dalam kehidupan bernegara, dan dengan demikian negara akan menjamin kehidupan beragama berjalan dengan baik di negara Indonesia.

Konstitusi telah memberikan jaminan kebebasan bagi warga negara untuk memeluk agama dan beribadah menurut ajaran agamanya. Sebagai tindak lanjutnya, secara institusi, Presiden Soekarno enam bulan setelah Proklamasi Kemerdekaan telah mengeluarkan Surat Ketetapan Pemerintah Nomor: 1/SD/1946 pada tanggal 2 Januari 1946 yang berisi tentang pendirian atau pembentukan kementerian yang mengurus soal agama yang disebut Departemen Agama.⁴⁵ Meskipun beberapa pihak menilai bahwa pembentukan Departemen Agama merupakan suatu bentuk kompromi dan sebagai imbalan atas kesediaan umat Islam menerima penghapusan “tujuh kata” dalam Piagam Jakarta,⁴⁶ namun hal tersebut menunjukkan bahwa negara memandang penting tentang kehidupan beragama. Negara ingin mengelola kehidupan beragama agar berjalan dengan baik, sehingga antarumat beragama dapat hidup secara rukun dan damai dalam bingkai kehidupan bernegara negara Indonesia.

Soekarno ketika mengusulkan semboyan Bhinneka Tunggal Ika lebih dekat dalam konteks dengan politik, karena berkaitan dengan perbedaan paham antara bentuk negara serikat dan negara kesatuan. Berkaitan dengan kehidupan beragama, Soekarno menjelaskan mengenai karakter bangsa Indonesia yang menurutnya bangsa Indonesia selalu hidup dalam alam pemujaan terhadap sesuatu yang kepadanya ia menaruhkan segala harapannya, segenap kepercayaan. ⁴⁷ Oleh karena itu, Soekarno dalam

⁴⁴Sudarto. 2017. Meneguhkan Kembali Keberagaman Indonesia. Dalam jurnal *Masyarakat Indonesia*, Vol. 43, (2), hlm. 221–232.

⁴⁵J.B. Banawiratma, dkk. 2010. *Dialog Antarumat Beragama, Gagasan dan Praktik di Indonesia*. Bandung: Mizan, hlm. 66.

⁴⁶Sudarto, *Loc. Cit.*

⁴⁷Soekarno. 2016. *Filsafat Pancasila Menurut Bung Karno*. Yogyakarta: Media Pressindo, hlm. 133.

menentukan dasar negara, memuat tentang kehidupan beragama bangsa Indonesia, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa. Itu merupakan penggalian terhadap nilai-nilai bangsa Indonesia sejak zaman pra-Hindu sampai zaman imperialisme yang mengenalkan agama Kristen.

Ungkapan “Bhinneka Tunggal Ika” yang terdapat dalam *Kakawin Sutasoma* karya Mpu Tantular pada dasarnya merupakan penggambaran tentang perbedaan agama, yaitu antara Buddha dan Siwa, tetapi sebenarnya adalah satu. Bahwa ada perbedaan agama, yaitu Buddha dan Siwa, namun pada dasarnya kebenarannya hanya satu. Demikian Mpu Tantular memaknai “Bhinneka Tunggal Ika” dalam kitab yang dikarangnya tersebut. Dapat disimpulkan bahwa konsepsi Bhinneka Tunggal Ika bila merujuk pada *Kakawin Sutasoma* adalah mengenai perbedaan agama. Meskipun terdapat perbedaan agama, namun tetap dapat bersatu karena pada dasarnya, menurut Mpu Tantular, kebenaran agama itu satu.

b. Toleransi dalam Kehidupan Beragama

Sejarah kerajaan-kerajaan Nusantara menunjukkan adanya kehidupan masyarakat yang telah akrab dengan pengaruh agama. Selama ribuan tahun, agama-agama lokal telah mewarnai kehidupan masyarakat, kemudian datangnya agama Hindu dan Buddha yang sekitar 14 abad memengaruhi kehidupan masyarakat Nusantara. Disusul kemudian menyebarnya agama Islam di Nusantara yang berlangsung selama sekitar 7 abad, membawa pengaruh besar terhadap kehidupan masyarakat. Datangnya orang-orang bangsa Eropa disertai penyebaran agama Kristen berlangsung sekitar 4 abad di masa kolonial.

Pengalaman berinteraksi dengan agama yang berbeda-beda itulah yang menjadikan masyarakat di Nusantara sebagai masyarakat yang plural, yaitu masyarakat yang terdiri dari bermacam-macam penganut agama. Agama yang dianut masyarakat tidak tunggal. Oleh karena itu, Indonesia sejak dahulu kala masyarakatnya sudah terbiasa dengan adanya perbedaan agama dan berhubungan dalam kehidupan sehari-hari dengan perbedaan tersebut.

Hidup bernegara berarti hidup bersama dalam suatu wilayah yang sama dengan tujuan dan cita-cita yang telah ditentukan bersama. Sebagai negara yang memiliki warga negara dengan keberagaman dalam memeluk agama dan kepercayaan, Indonesia membutuhkan sikap

toleransi dari umat beragama agar dapat tercipta kehidupan yang rukun dan damai. Sikap toleransi berarti sikap menenggang, yaitu membiarkan atau membolehkan pendirian lain selain dengan pendirian yang dimiliki diri sendiri. Sikap toleransi dengan begitu akan menerima setiap adanya perbedaan. Toleransi diaktualisasikan dalam bentuk menghormati, menghargai, membiarkan, membolehkan, dan tidak menghalangi pihak lain untuk memiliki pendirian yang berbeda dengan dirinya.

Secara historis, umumnya toleransi dibedakan dalam dua bentuk, yaitu toleransi formil dan toleransi materiil. Toleransi formil adalah sikap membiarkan suatu pandangan dan praktik-praktik dalam politik atau agama yang berbeda atau tidak sesuai dengan kita, sepanjang itu tidak mengganggu. Sementara itu, toleransi materiil adalah suatu pengakuan kepada nilai positif yang mungkin terkandung di dalam pemahaman yang tidak sama dengan pemahaman kita.⁴⁸

Fakta menunjukkan bahwa Indonesia memiliki penduduk yang menganut agama yang berbeda-beda. Dalam pergaulan hidup bernegara, tentunya menjadi sebuah kelaziman bahwa agama memengaruhi sikap dan tindakan bagi pemeluknya. Setiap umat beragama mempunyai kecenderungan untuk bersikap secara inklusif, eksklusif, interpenetrasi, atau pluralis, yang disesuaikan dengan konteksnya, tergantung di mana dan kapan dia harus bersikap.⁴⁹ Tidak jarang sikap atau tindakan yang dipengaruhi ajaran agama itu menimbulkan persoalan dalam kehidupan bernegara. Persoalan yang apabila tidak diselesaikan dengan baik akan berpotensi menjadi konflik yang bisa berujung perpecahan antaranak bangsa yang mengancam keutuhan negara Indonesia. Oleh karena itu, sejak era Orde Lama sampai Era Reformasi, selalu berusaha menjaga agar hubungan antarumat beragama dalam kehidupan beragama serta bernegara terjaga secara damai dan harmonis.

⁴⁸Andreas A. Yewanggoe. 2009. Regulasi Toleransi dan Pluralisme Agama di Indonesia. Dalam Elza Peldi Taher (ed.). *Merayakan Kebebasan Beragama: Bunga Rampai 70 Tahun Djohan Effendi*, Jakarta: ICRP dan KOMPAS, hlm. 80–81.

⁴⁹Iskandar Zulkarnain. 2011. Hubungan Antarkomunitas Agama di Indonesia: Masalah dan Penanganannya. Dalam *Kajian*, Vol. 16, (4), hlm. 681–705.

c. Persoalan dalam Kehidupan Beragama

Masalah yang dihadapi bangsa Indonesia dalam kehidupan beragama menurut Faisal Ismail adalah⁵⁰ tentang pendirian rumah ibadah, kegiatan penyiaran agama, adanya bantuan luar negeri bagi kegiatan agama, persoalan perkawinan beda agama, mengenai perayaan hari besar agama, penodaan agama, dan kegiatan aliran sempalan, serta masalah-masalah yang timbul dari aspek non-agama. Masalah-masalah tersebut tentunya harus diselesaikan dengan baik oleh negara secara adil mengingat keberagaman umat beragama di Indonesia agar tidak menimbulkan perpecahan yang mengancam eksistensi negara.

Berdasarkan regulasi terkait kehidupan beragama, pada masa Orde Lama diterbitkan UU No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Setidaknya ada dua alasan mendasar yang melatarbelakangi dikeluarkannya penetapan presiden tersebut, yaitu: (1) pengamanan negara terkait revolusi nasional untuk pencegahan penyalahgunaan dan penodaan agama; dan (2) pengamanan revolusi serta menjaga ketenteraman masyarakat.⁵¹ Dengan diterbitkannya UU tersebut, berarti negara menganggap pengaturan masalah agama merupakan kepentingan hukum yang perlu diamankan oleh negara.

UU PNPS tersebut di atas oleh beberapa pihak dinilai sebagai tindakan campur tangan negara terhadap urusan agama yang merupakan masalah privat. Kebebasan beragama merupakan salah satu hak asasi manusia yang bersifat universal. Konstitusi juga telah dengan tegas memberikan jaminan dan perlindungan kebebasan beragama. Bahkan beberapa kali, UU No. 1/PNPS/1965 itu diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Para pemohon uji materiil menilai bahwa materi UU ini bertentangan dengan UUD NRI 1945 karena membatasi kebebasan beragama yang dijamin oleh konstitusi. Alasan lainnya adalah bahwa UU yang lahir pada zaman Demokrasi Terpimpin ini, proses dan prosedur pembentukannya tidak sesuai dengan proses serta prosedur pembentukan undang-undang yang diatur dalam konstitusi.

⁵⁰Faisal Ismail. 2001. *Pijar-pijar Islam: Pergumulan Kultur dan Struktur*. Jakarta: Puslitbang Kehidupan Umat Beragama Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan Departemen Agama RI, hlm. 106–107.

⁵¹Hwian Cristianto. 2013. Arti Penting UU No. 1/PNPS/1965 Bagi Kebebasan Agama, Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 140/PUU-VII/2009. Dalam *Jurnal Yudisial*, Vol. 6, (1), hlm. 1–16.

Tanggal 30 November 1969 diadakan musyawarah antarpemimpin atau pemuka agama untuk membahas hubungan antarumat beragama. Musyawarah yang diadakan di gedung Dewan Pertimbangan Agung (DPA) Jakarta ini dihadiri pemuka-pemuka agama besar di Indonesia, yaitu Islam, Kristen, Katolik, Hindu, dan Buddha, menerima usulan pemerintah yang mengusulkan dibentuknya Badan Konsultasi Antar-Agama. Perkembangan selanjutnya, pemerintah menerbitkan Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1969. Surat Keputusan Bersama (SKB) tersebut berisi tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan, Pengembangan dan Ibadah Agama oleh Pemeluk-pemeluknya. SKB ini merupakan peraturan teknis dalam rangka pengelolaan kehidupan beragama.

Upaya untuk menjaga kedamaian kehidupan beragama telah coba dilakukan dengan menawarkan konsep kerukunan hidup umat beragama. Pemerintahan Orde Baru melalui Menteri Agama Alamsjah Ratu Perwiranegara mengeluarkan sebuah konsep resmi dalam mengelola kerukunan umat beragama, yaitu tiga konsep kerukunan yang sering disebut dengan Trilogi Kerukunan. Konsep Trilogi Kerukunan adalah: (1) kerukunan internal umat beragama; (2) kerukunan antarumat beragama; serta (3) kerukunan umat beragama dan pemerintah.⁵² Konsep tersebut mengacu pada pihak-pihak yang mungkin terlibat dalam terjadinya konflik dalam hidup beragama. Guna mendukung konsep ini, dibentuk sebuah wadah untuk menampung musyawarah para pemuka agama dalam Wadah Musyawarah Antar-Umat Beragama (WMAUB).⁵³ Menteri Agama periode berikutnya, dalam mengelola kerukunan umat beragama membentuk Lembaga Pengkajian Kerukunan Antar-Umat Beragama (LPKAUB). Baik WMAUB maupun LPKAUB yang merupakan bentukan pemerintah, kurang bekerja efektif karena bersifat *top-down* sehingga tidak menyentuh lapisan masyarakat bawah.

Seiring berlangsungnya Era Reformasi, SKB tahun 1969 oleh sebagian kalangan dituntut untuk dicabut karena dinilai menghambat

⁵²Alamsjah Ratu Perwiranegara. 1982. *Pembinaan Kerukunan Hidup Umat Beragama*. Jakarta: Departemen Agama, hlm. 12.

⁵³Masykuri Abdillah. 1998. Alamsjah Ratu Perwiranegara: Stabilitas Nasional dan Kerukunan. Dalam Azyumardi Azra (Ed). *Menteri-menteri Agama RI, Biografi Sosial Politik*. Jakarta: Badan Litbang Departemen Agama RI, hlm. 341.

hak kebebasan beragama. Menanggapi persoalan tersebut, pemerintah mengevaluasi dan menyempurnakan SKB tersebut. Kemudian Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri pada tanggal 21 Maret 2006 mengeluarkan Peraturan Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri (PBM) dengan Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006. PBM tersebut memuat tiga hal pokok, yaitu: (1) pedoman pelaksanaan tugas kepala daerah atau wakil kepala daerah dalam rangka pemeliharaan kerukunan umat beragama; (2) pemberdayaan wadah untuk kerukunan umat beragama melalui Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB); dan (3) pedoman pendirian rumah ibadah.

Kerukunan umat beragama tidak hanya menjadi perhatian pemerintah, tetapi juga menjadi perhatian berbagai pihak. Mukti Ali pernah mengusulkan konsep tentang kerukunan hidup antarumat dengan apa yang ia namakan dengan prinsip *agree in disagreement*, yaitu setuju dalam perbedaan.⁵⁴ Menurutnya, sudah sewajarnya bila pemeluk agama itu memercayai dan meyakini bahwa agama yang dipeluknya itu adalah agama yang paling baik atau paling benar. Namun, hendaknya juga memahami bahwa pemeluk agama lain juga memiliki keyakinan yang sama terhadap agamanya. Selain itu juga, harus diakui bahwa antara agama-agama yang ada selain memiliki perbedaan-perbedaan juga terdapat persamaan-persamaan. Adanya pengakuan seperti itu akan memunculkan sikap menghargai dan menghormati umat agama lain, akan muncul sikap toleransi. Oleh karena itu, menurut Mukti Ali, prinsip *agree in disagreement* cocok untuk diterapkan di Indonesia yang memiliki kemajemukan umat beragama.

Menurut As'ad Said Ali,⁵⁵ antara toleransi dan kerukunan memiliki kesamaan makna, yaitu bahwa esensi keduanya adalah saling menghormati, saling memahami, dan saling tolong-menolong, di mana perbuatan tersebut lahir dari hati yang ikhlas. Membicarakan tentang kerukunan, maka pada dasarnya ia juga berbicara tentang toleransi. Dengan kata lain, tidak akan ada kerukunan jika tidak memiliki rasa toleransi. Lebih lanjut, As'ad Said Ali mengemukakan bahwa para ulama telah mengembangkan sikap toleransi dengan mengenalkan konsep tentang persaudaraan sesama manusia, persaudaraan sebangsa,

⁵⁴Faisal Ismail, *Op. Cit.*, hlm. 203–204.

⁵⁵As'ad said Ali. 2019. *Islam, Pancasila dan Kerukunan Berbangsa*. Depok: Pustaka LP3ES, hlm. xv.

dan persaudaraan seagama. Konsep persaudaraan seperti tersebut mengantarkan pada pemahaman bahwa setiap individu umat Islam itu mempunyai tiga identitas secara bersamaan, yaitu identitas sebagai warga dunia, identitas sebagai warga negara Indonesia, dan identitas sebagai Muslim.⁵⁶ Hal tersebut menunjukkan adanya sikap toleransi yang memiliki nilai yang mendasar, yaitu nilai Islam, nilai budaya bangsa, dan nilai universal.

Kerukunan umat beragama di Indonesia menjadi suatu hal yang tidak mungkin terelakkan, suatu hal yang harus terus dibina dan dipelihara oleh seluruh komponen negara. Menurut Ridwan Lubis,⁵⁷ ada empat alasan dasar diadakannya kerukunan umat beragama di Indonesia. *Pertama*, ajaran agama dengan doktrin teologi yang berbeda, namun ketika umat beragama menuju kebenaran agama akan mengantarkan mereka pada hakikat yang mutlak atau *ultimate reality*, yang akhirnya melihat keragaman sebagai satu kesatuan. *Kedua*, dasar kerukunan selanjutnya, yaitu sejarah bangsa yang dibentuk dari keragaman sempurna karena terdiri dari perbedaan-perbedaan, yaitu perbedaan ras, warna kulit, budaya, bahasa, dan berbagai aliran kepercayaan dari yang bersifat primitif sampai kepercayaan modern. *Ketiga*, dasar filosofis-yuridis-konstitusional, yaitu seperti yang dikatakan oleh Soekarno bahwa karakter bangsa Indonesia adalah bangsa yang bertuhan yang kemudian hal itu mendasari lahirnya Pancasila, yang kemudian dijabarkan dan diatur dalam konstitusi UUD NRI 1945. Dasar yang *keempat* adalah bahwa secara praksis bahwa masyarakat Indonesia sudah terbiasa menghadapi perbedaan praksis keagamaan, di mana hal itu terbukti tidak pernah terjadi konflik keagamaan yang bersifat masif.

d. Teladan Komunal dalam Kehidupan Beragama

Kerukunan umat beragama menjadi sangat penting bagi bangsa Indonesia karena ketika bangsa ini membulatkan tekad untuk menjadi sebuah negara, yang dipilih adalah negara kesatuan yang mensyaratkan adanya integrasi nasional. Integrasi nasional hanya dapat terwujud bila semua elemen-elemen bangsa termasuk umat beragama yang berbeda-beda itu mau bersama-sama mewujudkan persatuan dalam

⁵⁶*Ibid.*, hlm. xvi–xvii.

⁵⁷Ridwan Lubis. 2020. *Merawat Kerukunan, Pengalaman di Indonesia*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo, hlm. 26–28.

sebuah negara. Semangat kerukunan telah diterapkan oleh para pendiri bangsa yang telah sepakat untuk mendirikan negara yang bukan negara agama dan bukan negara sekuler, dan mengambil jalan tengah dengan mendirikan negara kebangsaan. Suatu negara yang didirikan berdasar pada prinsip humanitas-teosentris,⁵⁸ sebuah prinsip yang merupakan pengembangan kehidupan yang menjunjung tinggi nilai kemanusiaan yang berdasarkan pada kesadaran ketuhanan.

Integrasi nasional dengan prinsip humanitas-teosentris memerlukan adanya kerukunan dalam kehidupan berbangsa. Kerukunan menjadi sebuah kebutuhan yang harus ada karena kerukunan menjadi jalan utama menuju hidup damai yang merupakan inti dari prinsip humanitas-teosentris. Untuk mencapai kehidupan yang damai, prasyarat utamanya adalah rasa cinta dan kasih sayang, sehingga dalam kehidupan beragama rasa inilah yang menyertai dalam membaca teks ajaran agama dalam kitab suci. Dengan demikian, praktik-praktik beragama dalam kegiatan beribadah sebagai wujud pengamalan ketuhanan senantiasa diiringi pengamalan kemanusiaan. Hal itu sesuai dengan nilai ketuhanan dan kemanusiaan, di mana dalam ketuhanan tentang kasih sayang diajarkan oleh semua agama, begitu juga dengan kemanusiaan yang nilai utamanya adalah kasih sayang sesama manusia. Seperti itulah keadaan yang digambarkan oleh Mpu Tantular ketika menggambarkan suasana kehidupan beragama pada masa Kerajaan Majapahit dengan menyebutnya dalam pupuhnya sebagai *Bhinneka Tunggal Ika tan hana dharma mangrwa*. Pada mulanya memang ungkapan Bhinneka Tunggal Ika ditujukan untuk menunjukkan adanya kerukunan umat beragama.

Bhinneka Tunggal Ika dengan demikian telah menjadi teladan komunal bangsa Indonesia sejak dahulu kala dalam menjaga kerukunan umat beragama. Teladan komunal yang diikuti masyarakat Indonesia dalam kehidupan sehari-hari di mana masyarakat telah terbiasa dalam kehidupan bertetangga yang berbeda agama dan dapat hidup rukun serta damai. Mereka bisa menjalankan ibadah agamanya secara bebas, tanpa adanya gangguan dari orang lain yang berbeda agama. Ide komunal yang kemudian dijadikan sebagai semboyan negara. Menjadi simbol pemersatu bangsa. Oleh karena itu, Bhinneka Tunggal Ika merupakan prinsip yang sangat penting yang harus terus dijadikan sebagai pedoman dalam menjaga dan memelihara kerukunan umat beragama.

⁵⁸*Ibid.*, hlm. 53.

Semboyan Bhinneka Tunggal Ika dalam kehidupan beragama harus dimaknai bahwa meskipun berbeda-beda dalam memeluk agama, berbeda dalam keyakinan, dan menjalankan ibadah serta seremonial peribadatan yang bermacam-macam, namun perlu disadari bahwa untuk itu diperlukan adanya kehidupan yang rukun dan damai dalam sebuah institusi negara. Agar kehidupan rukun dan damai, setiap umat beragama perlu menyadari ajaran agamanya untuk menunjukkan rasa kasih sayang, yang merupakan ajaran pokok semua agama dalam membina hubungan antarsesama manusia. Negara Indonesia didirikan juga untuk mewujudkan adanya ketertiban dalam perdamaian. Untuk adanya kehidupan yang damai di negara Indonesia, maka umat beragama yang berbeda-beda ini harus dapat bersatu dalam ikatan kasih sayang. Berbeda-beda karena agamanya, tetapi bersatu karena semangat kasih sayang. Bhinneka Tunggal Ika adalah perwujudan semangat kasih sayang umat beragama dalam kehidupan bernegara, yaitu kerukunan yang merupakan karakter dari bangsa Indonesia.

3. Kehidupan Sosial

Kehidupan sosial yang dimaksudkan di sini adalah kehidupan bersama warga negara Indonesia yang dijalani sehari-hari. Dalam kehidupan sosial, individu-individu saling berhubungan satu sama lain, atau hubungan antara kelompok-kelompok yang dikenal dengan interaksi sosial. Menurut Kimball Young dan Raymon W. Mack,⁵⁹ interaksi sosial adalah kunci dari seluruh kehidupan sosial, karena tanpa adanya interaksi sosial maka tidak mungkin akan ada kehidupan bersama. Interaksi sosial yang terjadi di berbagai segi kehidupan akan membentuk sebuah pola hubungan yang saling berpengaruh sehingga terbangun sebuah sistem sosial. Hal tersebut merupakan proses sosial, yang dalam prosesnya sering tidak berjalan dengan tertib karena karakteristik yang beragam. Keberagaman bentuk interaksi sosial semakin nyata pada masyarakat yang majemuk, seperti pada bangsa Indonesia.

⁵⁹Soerjono Soekanto. 2001. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 67.

a. Ras, Etnis, dan Suku Bangsa di Indonesia

Kemajemukan bangsa Indonesia ditandai dengan masyarakatnya yang terdiri dari bermacam etnis dan ras, membentuk suku bangsa yang jumlahnya menurut data SP tahun 2010 sebanyak 1331 suku,⁶⁰ dengan menggunakan lebih dari 652 bahasa daerah.⁶¹ Kondisi masyarakat yang majemuk seperti Indonesia, akan memunculkan berbagai persoalan dalam interaksi sosial. Interaksi sosial akan selalu mengalami perubahan seiring dengan perubahan sosial yang terjadi. Perubahan sosial menjadi suatu keniscayaan karena masyarakat itu dinamis dan selalu berkembang seiring perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Perubahan sosial adakalanya terjadi secara cepat, namun bisa juga terjadi pada masyarakat yang perubahannya berjalan terasa begitu lambat. Banyak faktor yang memengaruhi kecepatan terjadinya perubahan sosial. Perubahan sosial bisa juga terjadi karena dilakukan dengan sengaja melalui sebuah perencanaan.

Negara Indonesia dikenal memiliki kekayaan budaya karena masyarakatnya yang majemuk. Budaya masyarakat yang berbeda-beda itu membentuk kebudayaan nasional yang sangat memengaruhi kehidupan sosial masyarakat Indonesia. Salah satu konsep kebudayaan yang relevan dalam kaitan dengan penelitian ini adalah yang disampaikan oleh M.J. Melalatoa, seorang Guru Besar Antropologi Universitas Indonesia bahwa kebudayaan merupakan sebuah sistem ide atau suatu sistem gagasan yang menjadi acuan dalam bertindak laku di kehidupan sosial oleh suatu masyarakat.⁶² Nilai-nilai seperti bertakwa, tertib, rukun, tolong menolong, kebersamaan, musyawarah mufakat, harga diri, kerja keras, hormat menghormati, dan lain sebagainya, adalah acuan yang mendasar, bernilai sangat penting, dan merupakan nilai luhur dalam masyarakat. Gagasan-gagasan tersebut menjadi puncak kebudayaan suatu suku bangsa, yang sekaligus menjadi sistem budayanya.

Negara Indonesia yang telah berumur lebih dari 75 tahun, tentunya telah mengalami perubahan sosial yang besar. Interaksi sosial yang

⁶⁰Data Badan Pusat Statistik. Dalam <https://www.bps.go.id/news/2015/11/18/127/mengulik-data-suku-di-indonesia.html>. Diakses pada 29 Januari 2020.

⁶¹Badan Bahasa Kemendikbud. Dalam kemdikbud.go.id. Diakses pada 29 Januari 2020.

⁶²M.J. Melalatoa. 1997. *Muatan Kebudayaan Daerah di Indonesia, di dalam Sistem Kebudayaan Indonesia*. Jakarta: CV Parmator, hlm. 256.

melibatkan beragam kebudayaan telah menghasilkan kebudayaan-kebudayaan baru di tengah masyarakat. Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi juga membawa pengaruh besar dalam perkembangan kebudayaan bangsa. Interaksi sosial dan perubahan sosial yang terjadi tak jarang berakibat timbulnya konflik sosial di tengah masyarakat. Sebagai sebuah negara tentunya harus mengelola konflik sosial tersebut agar tidak berujung pada disintegrasi yang mengancam keutuhan negara Indonesia. Pada posisi ini, Bhinneka Tunggal Ika sebagai semboyan negara perlu dimaknai dengan benar dalam kehidupan sosial bermasyarakat.

Berbagai budaya suku bangsa seperti budaya merantau dan budaya pertanian ladang berpindah, akan menyebabkan pertemuan antarbudaya. Program pemerintah seperti transmigrasi juga menjadi tempat bertemunya antarbudaya masyarakat asli dan masyarakat pendatang atau transmigran. Terjadi asimilasi atau akulturasi sudah menjadi keniscayaan dalam interaksi sosial. Di sisi lain, berbagai interaksi sosial yang terjadi di masyarakat Indonesia juga tak jarang menimbulkan konflik sosial atau tindak kekerasan.

b. Konflik Sosial di Indonesia

Perbedaan-perbedaan baik yang bersifat pribadi ataupun kelompok dalam masyarakat, memiliki potensi untuk terjadinya pertentangan atau pertikaian atau konflik (*conflict*). Pertentangan atau konflik menurut Soerjono Soekanto adalah “suatu proses sosial di mana individu atau kelompok berusaha untuk memenuhi tujuannya dengan jalan menantang pihak lawan yang disertai dengan ancaman dan/atau kekerasan”.⁶³ Ada bermacam-macam konflik yang terjadi di masyarakat atau disebut konflik sosial dengan berbagai macam alasan dan melibatkan berbagai macam pihak. Macam-macam bentuk konflik, yaitu⁶⁴ konflik pribadi, konflik rasial, konflik antarkelas sosial, konflik politik, dan konflik internasional.

Indonesia sebagai negara multikultural memiliki potensi terjadinya konflik sosial yang cukup besar. Berdasarkan laporan The World Bank⁶⁵

⁶³Soerjono Soekanto. 2001, *Op. Cit.*, hlm. 107.

⁶⁴*Ibid.*, hlm. 111–112.

⁶⁵The World Bank. 2010. Policy Brief, Memahami Dinamika dan Dampak Konflik di Indonesia. Online. documents.worldbank.org. Diakses pada 30 September 2020.

yang mencatat tentang konflik kekerasan di Indonesia pada periode tahun 2000–2008, ada lima isu utama di balik terjadinya konflik di Indonesia. Kelima isu tersebut adalah demokrasi dan desentralisasi, konflik terkait sumber daya, persoalan terkait efektivitas penegakan hukum, isu identitas, serta isu buruknya tata kelola pemerintahan. Dalam isu demokrasi dan desentralisasi, konflik terjadi pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) dan pada proses pemekaran wilayah. Konflik ini sering melibatkan organisasi masyarakat (ormas), baik ormas yang berbasis agama maupun ormas yang berbasis etnis. Konflik yang terkait dengan sumber daya bisa terjadi antarindividu ataupun kelompok. Biasanya konflik ini terjadi karena perebutan tanah atau lahan, perebutan sumber daya alam terkait akses pada pekerjaan atau pasar yang berujung pada tindak kekerasan.

Penegakan hukum yang kurang efektif juga dapat memicu konflik sosial di masyarakat. Adanya tindakan kekerasan yang digunakan pihak-pihak tertentu dalam menyelesaikan kasus-kasus hukum, atau tindakan main hakim sendiri, sering menjadi pemicu konflik yang lebih luas karena tindakan atau respons aparat penegak hukum yang tidak efektif. Sementara itu, isu identitas masih sering menjadi pemicu konflik, baik identitas etnis, suku, atau agama. Kejadian meskipun tergolong berskala kecil apabila terkait dengan identitas, dapat menimbulkan perkara yang lebih luas dan memakan korban jiwa. Sementara konflik yang didasari buruknya tata kelola pemerintahan, antara lain, terkait korupsi atau penyalahgunaan uang negara, layanan publik yang kurang memadai, serta buruknya pelaksanaan program pemerintah.

Faktor yang menjadi pendukung terjadinya konflik sosial di Indonesia menurut Frans Magnis Suseno,⁶⁶ paling tidak ada empat faktor yang memengaruhinya. Faktor *pertama* adalah konflik kultural, di mana konflik terjadi berhubungan dengan primordialisme berdasarkan daerah, etnis, ras, dan agama. *Kedua*, konflik yang dikarenakan adanya akumulasi dari perasaan emosi berupa iri dan dengki. Oleh karena emosi tersebut, orang menjadi mudah diprovokasi oleh orang lain.

⁶⁶Franz Magnis Suseno. 2003. Faktor-faktor Mendasari Terjadinya Konflik antara Kelompok Etnis dan Agama di Indonesia: Pencegahan dan Pemecahan. Dalam *Konflik Komunal di Indonesia Saat Ini*. Jakarta: Indonesia-Netherlands Cooperation in Islamic Studies (INIS) dan The Center for Languages and Cultures, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, hlm. 121–122.

Kecenderungannya, mereka akan berperilaku menjadi eksklusif yang berdasarkan kesamaan agama atau etnis. Faktor *ketiga*, adanya budaya kekerasan yang berkembang di masyarakat sehingga akan memengaruhi perilaku seseorang. Faktor *keempat* adalah pengaruh sistem politik, khususnya era Orde Baru, yang menggunakan metode pemecahan masalah sosial dengan pendekatan keamanan menggunakan kekuatan militer yang bertindak secara tidak demokratis.

Menurut Parsudi Suparlan,⁶⁷ kehidupan sosial Indonesia di masa depan masih rentan terhadap potensi terjadinya konflik. Potensi terjadi disintegrasi sosial dikarenakan adanya kompetisi dari individu atau kelompok dalam berbagai bentuk sumber-sumber sosial, yang menggunakan dasar etnisitas guna memperkuat kekuasaan. Cara dalam mengumpulkan kekuatan kelompok menggunakan etnisitas dan solidaritas, serta menggunakannya dalam konflik agar mencapai kekuatan tertentu. Hal tersebut berpotensi dapat merusak bangunan struktur sosial serta level komunitas. Menurut Syafuan Rozi,⁶⁸ konflik sosial terjadi dikarenakan buruknya kondisi dari bangunan struktur sosial sehingga menyebabkan orang akan cepat marah kepada orang lain. Sejumlah konflik berupa kasus kekerasan seolah biasa terjadi karena terkesan tidak berjalannya aturan atau hukum secara tegak untuk menghormati dan melindungi hak asasi manusia. Sampai-sampai seorang Nurcholis Majid⁶⁹ mengungkapkan keprihatinannya dengan mengungkapkan bahwa tidak heran jika sebagian orang berpendapat bahwa negara Indonesia sebagai *the country of disposable*, yakni sebuah negara di mana banyak orang mudah untuk dapat dikorbankan.

Hadirnya negara adalah untuk melindungi seluruh warga negara, oleh karena itu negara wajib melindungi hak asasi manusia. Konflik sosial yang terjadi selalu mengakibatkan kerugian dan sering kali menimbulkan korban jiwa warga negara. Oleh karenanya, negara harus menjaga harmonisasi kehidupan sosial masyarakat dan mencegah

⁶⁷Parsudi Suparlan. 2003. Etnisitas dan Potensinya terhadap Disintegrasi Sosial di Indonesia. Dalam *Konflik Komunal di Indonesia Saat Ini*. Jakarta: Indonesia-Netherlands Cooperation in Islamic Studies (INIS) dan The Center for Languages and Cultures, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, hlm. 70.

⁶⁸Syafuan Rozi. 2003. Mendorong Laju Gerakan Multikultural di Indonesia. Dalam *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Jilid XXIX, No. 1, hlm. 91–92.

⁶⁹Agus Ahmad Safei. 2017. *Sosiologi Islam, Transformasi Sosial Berbasis Tauhid*. Bandung: Simbiosis Rekatama Media, hlm. 106.

terjadinya konflik sosial. Indonesia yang merupakan negara majemuk menyimpan potensi-potensi konflik yang cukup besar jumlahnya.⁷⁰ Konflik bisa setiap saat terjadi dan berubah menjadi kerusuhan sosial. Konflik antarindividu bisa berubah membesar menjadi konflik antarsuku bangsa karena ada perasaan atau kepentingan yang dirasa bahwa konflik itu bukan hanya menyangkut individu, tetapi juga menyinggung suku bangsanya. Hal ini diperparah dengan adanya pihak yang mengambil keuntungan dari terjadinya konflik, seperti apa yang disampaikan oleh Parsudi Suparlan bahwa setiap potensi konflik tidak akan terjadi tanpa adanya provokator yang memengaruhinya.⁷¹ Konflik juga bisa terjadi antara individu atau suku bangsa berhadapan dengan pemerintah dan aparatnya. Oleh karena itu, negara harus punya perangkat yang dapat dijadikan sebagai peredam atau solusi konflik.

Guna memahami konflik, setidaknya ada empat aliran pemikiran yang mencoba menjelaskan mengenai konflik. *Pertama*, aliran pemikiran positif dengan didasari oleh teori konflik struktural; *kedua*, aliran pemikiran humanisme dengan teori simbolis dan teori konstruksi sosial; *ketiga*, aliran pemikiran dari Jurgen Habermas dan Pierre Bourdieu; dan yang *keempat*, aliran pemikiran multidisiplin yang dipelopori oleh Johan Galtung dan Anthony Giddens.⁷² Keempat aliran pemikiran tersebut merupakan pengembangan teori konflik sosial klasik, khususnya pemikiran Karl Marx yang berpandangan bahwa konflik merupakan determinasi dari faktor ekonomi. Menurutnya faktor ekonomi menjadi faktor satu-satunya yang menimbulkan konflik.⁷³ Pemikiran tersebut didasari pada realitas dalam kehidupan ekonomi dengan adanya pertentangan antara golongan borjuis dan kaum proletar.

Para ahli bidang sosiologi konflik memandang bahwa gejala-gejala sosial, di dalamnya juga tindakan-tindakan manusia, merupakan hasil adanya konflik. Menurut mereka, kepentingan-kepentingan yang dimiliki individu atau kelompok berkedudukan di atas nilai-nilai dan

⁷⁰Parsudi Suparlan. 2006. Konflik Sosial dan Alternatif Pemecahannya. Dalam *Antropologi Indonesia*, Vol. 30, No. 2, hlm. 138–150.

⁷¹*Ibid.*

⁷²Muhamad Zuldin. 2019. Ketimpangan Sebagai Penyebab Konflik: Kajian atas Teori Sosial Kontemporer. Dalam *Jurnal Pembangunan Sosial*, Vol. 2, (1), hlm. 157–183.

⁷³*Ibid.*

norma-norma yang berlaku pada masyarakat yang bersangkutan.⁷⁴ Oleh karena itu, dalam kehidupan sosial manusia sudah lazim terdapat konflik-konflik individu ataupun kelompok yang mendorong adanya usaha-usaha dalam mencapai kepentingan mereka masing-masing.

Salah satu ahli yang mengembangkan model konflik, yaitu Ralph Dahrendorf yang berpandangan bahwa kehidupan manusia di dalam bermasyarakat didasarkan pada adanya konflik kekuatan. Ia melihat bahwa masyarakat tidak akan pernah terbentuk tanpa terjadinya konflik dan konsensus. Dalam pandangannya ia menjelaskan terjadinya proses terus-menerus adanya distribusi wewenang dan kekuatan di antara kelompok-kelompok yang terkoordinasi. Bagi Dahrendorf, kenyataan sosial merupakan siklus yang tak berakhir dari terjadinya konflik wewenang oleh berbagai macam jenis kelompok terkoordinasi dalam sistem sosial.⁷⁵

Mengacu pada model konflik dari Dahrendorf di atas, maka di dalam masyarakat akan tercipta perbedaan kelas antara mereka yang memiliki kekuatan atau kekuasaan dan mereka yang tidak memiliki kekuasaan. Masyarakat memiliki nilai dan norma yang membatasi tindakan manusia. Dengan demikian, pembatasan-pembatasan yang diterapkan oleh mereka yang memiliki kekuasaan hanya akan berlaku bagi mereka yang tidak memiliki kekuasaan. Akibatnya, mereka-mereka yang terkena pembatasan akan berkonflik dengan mereka yang memiliki kekuasaan dan yang memberikan pembatasan-pembatasan dalam masyarakat. Maka, tidak mudah bagi bangsa Indonesia mengamalkan semboyan Bhinneka Tunggal Ika bila dikaitkan dengan permasalahan perebutan kekuasaan mengenai siapa mendapat apa, bagaimana caranya, dan kapan kekuasaan politik itu didapat.

c. Primordialisme dan Konflik Etnis

Tantangan yang dihadapi oleh masyarakat majemuk adalah mencegah terjadinya kompetisi yang sengit dan menimbulkan gesekan-gesekan di masyarakat yang disertai adanya sentimen kedaerahan, primordialisme, konflik etnis, ataupun pertentangan agama. Sesuatu yang menakutkan

⁷⁴Parsudi Suparlan, *Loc. Cit.*

⁷⁵Novri Susan. 2009. *Sosiologi Konflik: Isu-isu Konflik Kontemporer*. Jakarta: Kencana, hlm. 52.

untuk bangsa Indonesia apabila terjadi perpecahan anak bangsa dikarenakan adanya kompetisi perebutan kekuasaan yang menggunakan isu-isu atau strategi menggunakan simbol-simbol etnis atau agama. Oleh karenanya, politik identitas menjadi sebuah ancaman yang berpotensi merusak keberagaman Indonesia dalam bingkai Bhinneka Tunggal Ika. Politik identitas, merujuk pada Agnes Heller dapat diartikan secara sederhana sebagai suatu strategi dalam politik yang memfokuskan pada adanya pembedaan dan pemanfaatan terhadap ikatan primordial yang dijadikan sebagai kategori utamanya.⁷⁶ Sebagai bangsa yang majemuk, Indonesia menjadi negara yang menyediakan media yang subur untuk dilakukan praktik politik identitas dalam setiap kompetisi perebutan kekuasaan politik, baik di eksekutif maupun di legislatif.

Demokratisasi yang berkembang pada Era Reformasi ternyata menjadi sebuah paradoks bagi persatuan bangsa Indonesia karena mengakibatkan kebangkitan etnis. Dalam konteks demokratisasi di Indonesia, seorang pengamat mengatakan: “... *the removal of the lid on politics has opened up a Pandora’s box, fomented ethnic and religious conflicts and even encouraged separatism, thereby creating political and economy uncertainties.*”⁷⁷ Kebangkitan etnis tercermin dari munculnya isu-isu etnis dengan jargon “putra daerah” dalam kompetisi perebutan kekuasaan di tingkat lokal, sampai pada munculnya upaya pemisahan wilayah atas nama keetnisan, hingga wacana untuk “merdeka” melepaskan diri dari NKRI, seperti yang pernah muncul wacana memerdekakan diri di Bali dan Riau. Upaya yang lebih konkret bahkan telah digerakkan di Aceh dan Papua dengan munculnya gerakan separatisme Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Organisasi Papua Merdeka (OPM).

Terkait persoalan keetnisan, masalah semakin rumit ketika kelompok-kelompok sosial di Indonesia terbentuk karena kesadaran etnisitas dan sekaligus juga agama. Maka, terbentuklah masyarakat yang terikat pada etno-religius,⁷⁸ yakni peta kognitif di masyarakat di mana terjadi korelasi yang kuat antara etnisitas dan religiusitas.

⁷⁶Syafuan Rozi, dkk. 2019. *Politik Identitas: Problematika dan Paradigma Solusi Keetnisan Versus Keindonesiaan di Aceh, Riau, Bali, dan Papua*. Jakarta: PT Bumi Aksara, hlm. 1.

⁷⁷Baladas Ghosal. 2004. Democratic Transition and Political Development in Post-Soeharto Indonesia. Dalam *Contemporary Southeast Asia* 26, No. 3, hlm. 506.

⁷⁸Ridwan Lubis, *Op. Cit.*, hlm. 44.

Pemetaan itu melahirkan suatu identitas yang menyamakan etnis tertentu dengan agama tertentu. Misalnya, lazim dipersepsikan oleh masyarakat umum kalau etnis Melayu itu beragama Islam, jadi seolah sudah dipastikan etnis Melayu itu pasti beragama Islam. Padahal antara etnisitas dan religiusitas itu berbeda posisi, karena etnisitas itu diturunkan dari leluhurnya (*ascribed status*), sedangkan keberagamaan itu berdasarkan pada pencarian sendiri (*achieved status*). Hubungan etno-religius ini akan mengakibatkan sebuah konflik menjadi semakin rumit bila berkaitan dengan konflik etnis ataupun konflik agama. Akan sulit untuk mengidentifikasi akar permasalahan dari konflik seperti itu, sehingga penyelesaiannya pun menjadi lebih sulit.

Contoh konflik yang berkaitan dengan hubungan etno-religius adalah kasus konflik antara etnis pribumi Muslim dengan etnis Tionghoa, sebagaimana yang diteliti oleh Herdi Tri Nurwanto dalam disertasinya yang berjudul: “Polarisasi Sosial dan Kekerasan Politik: Studi tentang Kesenjangan Pribumi Muslim dan Etnis Tionghoa di Indonesia Era Orde Baru 1966–1998”. Konflik tersebut bukan murni konflik etnis ataupun murni konflik agama karena adanya hubungan etno-religius yang mendasarinya. Faktor etnis dan faktor agama sebenarnya bukanlah menjadi penyebab utamanya, karena seperti dikemukakan oleh Herdi Tri Nurwanto bahwa konflik itu menyangkut kekuatan ekonomi-politik.⁷⁹ Adanya kelompok orang yang melakukan persekongkolan dengan melakukan pertukaran kekuatan politik dengan kekuatan ekonomi yang diidentikkan dengan etnis Tionghoa, dengan mengorbankan etnis pribumi yang secara ekonomi lemah. Ditambah lagi, secara umum etnis pribumi yang lemah secara ekonomi itu adalah Muslim, sedangkan etnis Tionghoa yang memiliki keunggulan di bidang ekonomi mayoritas non-Muslim. Maka, ketika muncul konflik antara keduanya, konflik itu bukan hanya sekadar masalah etnis, tetapi juga akan dikaitkan dengan agamanya, sehingga bersifat etno-religius.

Masalah etnis sudah menjadi perhatian oleh seluruh rezim yang pernah berkuasa di Indonesia mulai zaman kolonial sampai dengan Indonesia merdeka. Kolonial Belanda dan Jepang dalam penanganan masalah etnis menerapkan kebijakan yang diskriminatif. Setelah

⁷⁹Herdi Tri Nurwanto. 2010. *Polarisasi Sosial dan Kekerasan Politik: Studi tentang Kesenjangan Pribumi Muslim dan Etnis Tionghoa di Indonesia Era Orde Baru 1966–1998*. Disertasi. Yogyakarta: Program Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga, hlm. 549–553.

Indonesia merdeka, penanganan masalah keberagaman etnisitas oleh Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi dilakukan dengan kebijakan yang lebih baik. Menariknya, justru ketika kebijakan keberagaman etnisitas membaik, namun konflik sosial bernuansa etnis dan agama justru cenderung mengalami peningkatan.⁸⁰ Agaknya hal tersebut terjadi lantaran pendekatan yang digunakan oleh masing-masing rezim dalam mengelola keberagaman.

Diskriminasi etnis yang dipraktikkan pada masa kolonial dengan mengelompokkan etnis berdasarkan kelas telah memengaruhi interaksi sosial antarindividu dari berbagai etnis dan agama. Hal itu terus berlangsung pada masa setelah kemerdekaan seperti yang dikemukakan oleh Koentjaraningrat⁸¹ bahwa kepekaan dalam interaksi sosial antarindividu masih terdapat secara laten di Indonesia karena adanya sisa-sisa rasa curiga di antara kelompok-kelompok dalam berinteraksi. Rasa curiga itu dilatarbelakangi adanya pandangan-pandangan negatif terhadap kelompok lain. Subjektif yang diberikan kepada orang dari suku bangsa (etnis) adalah sebuah stereotif, dan gambaran tentang ciri-ciri suatu suku bangsa adalah stereotif etnis. Stereotif yang semula merupakan anggapan yang bersifat negatif kemudian menyebabkan tindakan-tindakan yang bersifat diskriminatif yang dilakukan kepada individu atau kelompok lain tanpa alasan yang jelas.

Tindakan diskriminatif secara umum dipahami masyarakat bahwa segala pembedaan yang berdasarkan pada ras dan etnis tertentu adalah diskriminasi yang berarti negatif. Menurut Hesti Armiwulan Sochmawardiah,⁸² dalam terminologi hukum dan hak asasi manusia, ada langkah-langkah khusus (*affirmative action*) yang harus dilakukan negara dengan memberikan perlindungan kepada etnis atau kelompok masyarakat tertentu, dengan tujuan justru agar diskriminasi yang sistematis berhenti sehingga tercipta kesetaraan. Langkah seperti tersebut secara sepintas dapat dinilai sebagai tindakan diskriminatif. Namun, sejatinya langkah tersebut diambil dalam upaya untuk

⁸⁰Abdullah Idi, *Op. Cit.*, hlm. 205.

⁸¹Koentjaraningrat. 1976. *Kecurigaan dan Hambatan bagi Integrasi*. Dalam Prisma Nomor 8 Agustus 1976. Jakarta: LP3ES, hlm. 44.

⁸²Hesti Armiwulan Sochmawardiah. 2013. *Diskriminasi Rasial dalam Hukum HAM, Studi tentang Diskriminasi Terhadap Etnis Tionghoa*. Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 307.

menghentikan praktik-praktik yang bersifat diskriminatif. Pemahaman seperti ini yang belum sepenuhnya dipahami masyarakat umum dalam menilai sebuah tindakan diskriminasi rasial. Hal tersebut bisa menimbulkan anggapan adanya diskriminasi yang dirasakan oleh suatu kelompok dari kelompok lain, sementara tanpa sadar kelompok yang merasa didiskriminasi itulah yang juga menimbulkan adanya diskriminasi.

Persoalan etnis yang berkaitan dengan kasus diskriminasi rasial yang berlangsung lama di Indonesia sejak awal kemerdekaan sampai Era Reformasi adalah etnis Tionghoa. Hal ini tidak terlepas dari kebijakan pemerintah kolonial yang membedakan kelas antara etnis Tionghoa dengan etnis-etnis lain yang merupakan etnis pribumi. Pada masa Orde Lama, ada dua model, yaitu asimilasi dan integrasi, yang dapat dilakukan untuk mengatasi permasalahan kelompok orang Cina (Tionghoa). Namun, sejauh mana dukungan dari etnis Tionghoa terhadap dua konsep tersebut kurang jelas. Pada tahun 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan PP No. 10 Tahun 1959 yang isinya melarang orang Tionghoa berdagang di bawah tingkat kabupaten. Di sidang DPR Presiden Soekarno mengatakan: "...masyarakat Cina di Indonesia haruslah *diretool*, artinya mereka haruslah mengubah usaha-usaha perdagangan mereka yang dulu bersikap spekulatif dan smokel menjadi usaha-usaha memperbesar produksi, membantu lancarnya distribusi serta membantu penyelenggaraan kebutuhan rakyat, yang berarti memperbesar kemakmuran rakyat".⁸³ Setelah keluarnya PP No. 10 Tahun 1959, semua pedagang eceran Tionghoa diharuskan menutup usahanya di pedesaan. Imbasnya, ratusan ribu warga negara Cina dipulangkan ke negara asalnya, yakni Republik Rakyat Cina.

Masa Orde Baru, kebijakan masalah keberagaman etnis dalam banyak hal meneruskan kebijakan pada masa Orde Lama. Ada paradok dalam kebijakan Orde Baru terhadap etnis Tionghoa. Di satu sisi, secara administrasi kependudukan mereka dipersulit dengan berbagai aturan, antara lain, tentang pencatatan kelahiran dan Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia (SBKRI). Namun, dalam bidang ekonomi, etnis Tionghoa mendapat berbagai kemudahan yang

⁸³W.D. Soekisman. 1975. *Masalah Cina di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Penelitian Masalah Asia, hlm. 71.

menyebabkan etnis asli Indonesia merasa diperlakukan tidak adil. Hal itu seperti yang dikemukakan oleh Ch. N. Latief bahwa apa yang dinikmati oleh etnis Tionghoa dengan berbagai fasilitas ekonomi seperti fasilitas pinjaman kredit, adanya penunjang untuk proyek-proyek pembangunan, baik skala besar maupun kecil di Pusat maupun daerah, telah membuat sakit hati orang-orang etnis pribumi.⁸⁴ Lebih lanjut, dikatakan bahwa perlakuan diskriminatif terjadi dan dilakukan oleh etnis Tionghoa di mana sebagian besar mereka dalam usaha di bidang ekonomi memberlakukan sistem gaji yang berbeda antara karyawan etnis Tionghoa dan karyawan pribumi.

Pendapat senada yang bersifat pengakuan dikemukakan oleh mantan Menteri Koordinator Ekonomi Kwik Kian Gie, yang juga orang etnis Tionghoa. Ia secara garis besar menyatakan salah satu penyebab terjadinya konflik rasial atau etnis dikarenakan bersumber dari etnis yang bersangkutan karena menunjukkan sikap yang tidak mau berinteraksi dan membaur dengan orang-orang dari etnis lainnya.⁸⁵ Bahkan mereka membentuk kelompok yang eksklusif. Mereka merasa posisinya yang kuat karena kehidupan ekonominya yang kuat, sehingga sering kali bersikap angkuh di hadapan etnis lain. Seringnya mereka menjadi mitra bisnis dengan para pejabat sipil dan militer, membuat mereka merasa mendapat dukungan dari pemegang kekuasaan politik. Hal itulah yang menjadi awal persekongkolan dalam penguasaan ekonomi. Akibatnya, aset-aset perekonomian nasional lebih banyak dikuasai oleh etnis Tionghoa, padahal secara kuantitas mereka hanya 3% dari penduduk Indonesia. Kesenjangan perekonomian seperti itu yang dirasakan oleh etnis pribumi yang merasa adanya ketidakadilan, yang pada gilirannya akan mudah menimbulkan konflik sosial berbasis rasial.

Konflik sosial bernuansa rasial yang melibatkan etnis Tionghoa di Indonesia, menurut catatan sejarah sudah sering terjadi. Hal tersebut utamanya dipicu oleh kecemburuan sosial karena adanya kesenjangan khususnya di bidang ekonomi. Sering kali konflik itu juga mengarah ke konflik yang bersifat etno-religius karena terjadi kombinasi antarkonflik etnis dan konflik agama. Kerusuhan yang terjadi di beberapa kota di

⁸⁴Alfian Hamzah. 1998. *Kapok Jadi Nonpri: Warga Tionghoa Mencari Keadilan*. Bandung: Zaman Wacana Mulia, hlm. 42.

⁸⁵Kwik Kian Gie dan Nurcholish Madjid. 1998. *Masalah Pri dan Nonpri Dewasa Ini*. Jakarta: Pustaka Sinnar Harapan, hlm. 55.

Indonesia pada tahun 1998 yang mengiringi tumbangnya rezim Orde Baru berkembang menjadi konflik bernuansa etno-religius. Krisis keuangan dan isu kesenjangan ekonomi pada awalnya yang menjadi penyebab terjadinya kerusuhan yang dilakukan etnis pribumi terhadap etnis Tionghoa. Kerusuhan ini dengan cepat menjalar di berbagai kota di Indonesia dan melebar menjadi konflik etno-religius karena ada isu agama yang dimainkan dalam kasus tersebut. Kerusuhan yang diwarnai dengan penjarahan, tindak kekerasan, dan bahkan adanya kekerasan seksual terhadap etnis Tionghoa di akhir masa Orde Baru itu menjadi catatan kelam dalam sejarah Indonesia.

Setelah kerusuhan 1998, pada tahun 1999 juga terjadi konflik berbasis etnis dan agama yang meletus di Ambon. Kasus Ambon menjadi aksi kekerasan yang brutal karena menyebabkan korban tewas yang mencapai ribuan orang. Konflik yang meluas menjadi perang agama antara Islam dan Kristen di Ambon ini telah menghancurkan tatanan kehidupan bermasyarakat. Masing-masing pihak saling menghancurkan tempat-tempat ibadah. Kerusuhan yang menghancurkan tatanan kehidupan bermasyarakat dan pergaulan antarumat beragama ini berlangsung lama.⁸⁶ Hal serupa di Ambon ini juga terjadi di Poso yang berlangsung cukup lama kisaran tahun 1998–2001. Konflik yang awalnya dari masalah sepele berupa perkelahian antar-remaja, kemudian membesar karena dieksploitasi oleh petualang politik.⁸⁷ Isu yang semula merupakan persoalan ringan dikembangkan menjadi komoditi politik melalui isu pendatang versus penduduk asli dengan dibumbui isu kesenjangan ekonomi dan isu kekuasaan politik lokal. Konflik kemudian meluas dengan ditambahi isu-isu agama sehingga konflik yang semula hanya persoalan remeh antar-remaja berkembang menjadi konflik etnis dan meluas menjadi konflik antaragama, antara Islam dan Kristen. Konflik Poso ini pada akhirnya berlangsung sangat lama dengan korban jiwa dan korban materi yang sangat banyak.

Sementara konflik antaretnis yang lain memiliki penyebab yang berbeda. Seperti konflik antaretnis di Kalimantan Barat di mana kerusuhan antara etnis Dayak dan etnis Madura sudah terjadi sejak tahun 1930-an. Pada tahun 1990-an, konflik meluas yang melibatkan

⁸⁶Abdullah Idi. 2018. *Konflik Etno-Religius di Asia Tenggara: Kasus Indonesia, Myanmar, Filipina, Thailand, dan Malaysia*. Yogyakarta: LKIS, hlm. 55.

⁸⁷*Ibid.*, hlm. 56.

etnis Melayu, dan meluas sampai ke Kalimantan Selatan. Menariknya, menurut Sarlito Wirawan Sarwono,⁸⁸ orang Dayak dan orang Melayu hanya agresif kepada orang dari etnis Madura. Hal yang tidak terjadi kepada etnis Tionghoa yang di sana, mereka juga lebih mendominasi di bidang perekonomian. Konflik dengan orang Madura berbeda modelnya dengan konflik orang Jawa yang menjadi sasaran di Aceh, Papua, dan Timor Timur, atau terhadap orang Bugis yang di Ambon, di mana faktor dominan yang memengaruhi terjadinya konflik adalah faktor ekonomi. Teori yang populer untuk menjelaskan konflik semacam ini adalah teori kesenjangan sosial. Namun, teori ini dianggap tidak relevan untuk menganalisis konflik etnis antara etnis Dayak dan etnis Melayu berhadapan dengan orang-orang etnis Madura.

Etnis Madura di Kalimantan Barat memang lebih maju dalam perekonomian dibanding dengan etnis lain. Namun, dilihat dari jumlah mereka yang hanya 1,3% dan mereka bergerak dalam sektor perekonomian lapisan bawah, seperti pekerja kasar, buruh tani, pengemudi angkutan, pengepul barang bekas, dan sejenisnya, dinilai tidak cukup kuat dalam menyebabkan kesenjangan ekonomi. Analisis lain disampaikan oleh Alqadri,⁸⁹ yang mengungkapkan mengenai etnis Madura yang memiliki kebiasaan membawa senjata tajam ketika bepergian. Hal tersebut dianggap menjadi penyebab atau pemicu terjadinya konflik. Selain itu, sikap eksklusivisme etnis Madura yang tidak bisa membaur dengan etnis lainnya juga dianggap menjadi penyebab konflik. Contoh eksklusivisme mereka antara lain dalam hal kegiatan beribadah, orang Madura dalam salat Jumat khotbahnya menggunakan bahasa Madura dan mengundang kyai-kyai langsung dari Madura, sehingga orang Melayu tidak bisa mengikuti ibadah di masjid-masjid orang Madura. Meskipun soal eksklusivisme juga berlaku bagi beberapa etnis lain di Indonesia.

Berbagai kerusuhan sosial yang berbasis etnis dan agama yang masih sering terjadi sampai pada usia negara ini 75 tahun, menjadi sebuah indikasi bahwa persoalan keberagaman yang dimiliki bangsa ini belum dikelola dengan baik oleh semua rezim yang berkuasa. Para *founding fathers* telah menyadari kondisi negara Indonesia yang memiliki keberagaman

⁸⁸Sarlito Wirawan Sarwono. Tt. Dari Stereotip Etnis ke Konflik Etnis. Online. *lib.ui.ac.id*, Diakses pada 8 Oktober 2020.

⁸⁹*Ibid.*

sehingga rentan dengan terjadinya konflik sosial yang mengancam integrasi bangsa. Hal itu sudah jauh hari disadari sebelum proklamasi kemerdekaan dengan dideklarasikannya Sumpah Pemuda. Upaya untuk mengelola keberagaman telah dimulai dengan diikrarkannya Sumpah Pemuda yang berikrar untuk “menjunjung tinggi bahasa persatuan, Bahasa Indonesia”. Inisiatif para pemuda dalam Sumpah Pemuda itu mencerminkan tekad seluruh pemuda Indonesia, seluruh rakyat Indonesia, bukan hanya menjadi tekad pemuda dan rakyat Indonesia tertentu.

d. Kesadaran Integrasi Kolektif

Etnis di Indonesia dengan budaya yang dimilikinya menjadikan Indonesia sebagai multikultur. Budaya daerah yang beranekaragam yang dimiliki rakyat Indonesia membentuk kebudayaan nasional, yaitu budaya Indonesia. Budaya Jawa, budaya Sunda, budaya Minang, budaya Bali, dan sebagainya, semua itu adalah budaya Indonesia. Sama halnya dengan budaya Tionghoa dan budaya Arab yang dikembangkan serta dipelihara oleh etnis Tionghoa dan etnis Arab di Indonesia, maka akan dianggap sebagai budaya Indonesia. Suatu contoh, yaitu Qasidah dan Nasyid yang dikembangkan etnis Arab di Indonesia, itu akan dianggap sebagai budaya Muslim Indonesia. Begitu pula dengan permainan barongsai yang sering dilakukan oleh etnis Tionghoa di Indonesia, akan dianggap sebagai budaya Tionghoa.⁹⁰ Konsep budaya nasional merupakan upaya untuk mengelola keberagaman agar tercipta integrasi nasional. Proses menuju budaya nasional ini menjadi sebuah pertanyaan tersendiri, apakah proses tersebut nantinya akan melahirkan primordialisme dalam wujud lain yang tersatukan membentuk keseragaman karena diciptakan oleh kultur yang hegemonik. Pertanyaan itu muncul karena melihat proses pembentukan *nation-building* dalam negara multi-bangsa yang biasanya menghasilkan sebuah kultur dengan homogenitas relatif, sebuah atau beberapa budaya akan dianggap sebagai budaya nasional, sehingga berbagai etnis lainnya akan merasa memiliki elemen-elemen yang berasal dari identitas barunya itu sebagai sebuah

⁹⁰Tatang M. Arifin. 2012. Implementasi Pendekatan Pendidikan Multikultural, Kontekstual Berbasis Kearifan Lokal di Indonesia. Dalam *Jurnal Pembangunan Pendidikan: Fondasi dan Aplikasi*. Volume 1, Nomor 1, hlm. 8–9.

bangsa. Dalam kasus Indonesia,⁹¹ dengan keberagaman etnis yang ada, dianggap sesuatu yang belum *fix* karena masih terus berproses menjadi. Berbagai keragaman itu akan cenderung mengalami penyeragaman (homogenisasi) dan etnifikasi, sehingga dalam proses menuju ke identitas yang relatif seragam yang bersifat monokultur.

Menjadikan Bhinneka Tunggal Ika sebagai semboyan negara menunjukkan bahwa keinginan untuk tetap menjaga keberagaman bangsa Indonesia yang multikultur. Tidak ada keinginan dari negara untuk melakukan penyeragaman budaya Indonesia. Justru keberagaman budaya dijadikan sebagai sebuah kekayaan budaya bangsa yang dapat dijadikan sebagai keunggulan dalam persaingan dengan bangsa-bangsa lain untuk masa-masa mendatang. Berkaca pada pengelolaan etnis pada masa lalu, memang bukan sesuatu yang mudah mengelola keanekaragaman etnis dengan budaya yang berbeda-beda. Setiap saat bisa saja terjadi konflik sosial, yang walaupun berskala kecil, tetapi memiliki potensi untuk menjadi konflik yang meluas yang melibatkan sentimen-sentimen keetnisan dan keagamaan.

Keberadaan Bhinneka Tunggal Ika sebagai semboyan negara apakah benar-benar bisa menjamin bahwa Indonesia yang memiliki ratusan etnis dan bahasa ini bisa mewujudkan masyarakat multikultur. Hal itu seperti yang dipertanyakan oleh Charle A. Copel⁹² yang menganggap Bhinneka Tunggal Ika sebagai semboyan negara Indonesia merupakan suatu hal yang klise. Ia menyamakan dengan semboyan negara Amerika Serikat *E pluribus unum* yang menunjukkan persatuan multi-budaya dari ratusan suku bangsa. Bhinneka Tunggal Ika yang menurutnya merupakan suatu yang klise karena menimbulkan pertanyaan apakah itu merupakan uraian empiris adanya persatuan dalam keberagaman, atau hal itu hanyalah merupakan ekspresi dari aspirasi yang menginginkan adanya persatuan yang diciptakan dari keberagaman.

Presiden Soekarno yang merupakan pencetus ide Bhinneka Tunggal Ika sebagai semboyan negara, pada tahun 1963 memberikan pernyataan tentang Bhinneka yang menurutnya merupakan *das Sein*, suatu yang ada, dan tunggal adalah *das Solen*, suatu yang akan ada. Pernyataan

⁹¹Cherry Augusta, dkk. 2010. *Open Source Book: Hubungan Antar Etnis di Yogyakarta*. Yogyakarta: Impulse, hlm. 18–19.

⁹²Charles A. Coppel. 2003. Kendala-kendala Sejarah dalam Penerimaan Etnis Cina di Indonesia yang Multikultur. Dalam *Antropologi Indonesia*, 71, hlm. 13–22.

tersebut dalam konteks etnis Tionghoa karena menanggapi tentang masa depan etnis Tionghoa di Indonesia. Pada saat itu, etnis Tionghoa terpolarisasi antara kekuatan yang berhaluan kiri dengan kekuatan yang anti-komunis. Lebih lanjut, dalam perayaan kemerdekaan pada tahun 1964, Presiden Soekarno menyampaikan impiannya tentang sebuah bangsa yang semua suku bangsanya, termasuk peranakan atau keturunan asing dapat dipersatukan, yang diwujudkan dengan cara asimilasi ataupun dengan integrasi.⁹³ Pernyataan yang disampaikan Presiden Soekarno terkait Bhinneka sebagai *das Sein*, dan tunggal sebagai *das Solen* sangat relevan untuk direnungkan saat ini. Bukan hanya dalam konteks dengan etnis keturunan asing, tetapi juga dengan semua etnis di Indonesia mengingat masih sering terjadinya kerusuhan sosial berbasis etnis dan agama.

Menurut Durkheim,⁹⁴ suatu masyarakat akan selalu mengalami ketegangan karena adanya perjuangan yang terus-menerus antara dorongan terjadinya disintegrasi dan dorongan integrasi. Sebagai negara kesatuan, tentunya yang diharapkan oleh bangsa Indonesia adalah sebuah integrasi dari masyarakat yang beragam etnis. Dengan usia negara yang sudah mencapai 75 tahun, sudah sewajarnya apabila telah tercapai integrasi dari masyarakat multietnis ini. Apalagi jika mengingat ikrar dalam Sumpah Pemuda yang diikrarkan hampir seabad yang silam. Interaksi sosial antaranak bangsa mestinya telah mengukuhkan rasa persatuan seperti yang diimpikan oleh para pendiri bangsa.

Menurut Mattulada sebagaimana yang disampaikan dalam Seminar Pengembangan Kebudayaan Dalam Rangka Pembangunan Nasional di Jakarta pada tanggal 17–20 Juli 1978 yang dikutip oleh Muhammad Mustofa bahwa hal yang dapat menyatukan atau mendorong terjadinya integrasi bangsa Indonesia yang memiliki pluralisme di berbagai aspek adalah adanya kesadaran (*existensi*) mereka yang saling menopang dan saling memerlukan di antara keanekaragaman yang dimiliki masing-masing. Kesadaran itu oleh Mattulada dinamakan dengan “kesadaran keberadaan fungsional”. Dikatakan olehnya: “Terbentuknya bangsa Indonesia ditentukan oleh kesadaran sebagai suatu persekutuan yang tersusun menjadi satu. Kesadaran itu timbul oleh adanya kebanggaan

⁹³*Ibid.*

⁹⁴C. Tilly. 1978. *From Mobilization to Revolution*. New York: Random House, hlm. 18.

memiliki sesuatu yang hendak dipertahankan bersama”.⁹⁵ Kesadaran memiliki pengalaman kehidupan yang senasib sepenanggungan, merasakan penderitaan hidup di bawah kolonial bangsa Eropa, itulah yang menjadi pengikat yang menciptakan bangsa Indonesia. Perasaan itulah yang dapat menyatukan berbagai etnis yang diwakili oleh para pemuda sehingga mengikrarkan untuk bertanah air satu, berbangsa satu, dan menggunakan bahasa persatuan dengan nama “Indonesia”.

Tekad dan kesadaran untuk membentuk persatuan bangsa itu perlu terus dijaga dalam sebuah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Persatuan bukan sesuatu yang terbentuk alamiah dan bersifat ajeg tanpa mengalami suatu pasang surut. Seperti yang dikatakan dan diimpikan oleh Presiden Soekarno ketika mengatakan bahwa *bhinneka* itu adalah suatu yang sudah ada, sedangkan *tunggal* itu suatu yang akan ada. Oleh karena itu, persatuan harus terus diupayakan untuk terwujudnya. Sebagaimana dalam dasar negara Pancasila pada sila ketiga yang berbunyi: “Persatuan Indonesia”. Kalau pada masa Presiden Soekarno makna “Persatuan” belum menjadi suatu yang telah “jadi” karena masih dalam “proses menjadi”, maka setelah 75 tahun usia negara Indonesia sudah sepiantasnya kalau cita-cita “persatuan” itu sudah dalam bentuk “jadi”. Dengan demikian, maka *Bhinneka Tunggal Ika* tidak akan menjadi suatu yang klise, dan membuktikan bahwa bangsa Indonesia telah berhasil menjadi masyarakat multikultur.

Amendemen UUD NRI 1945 yang di dalamnya dengan jelas mencantumkan *Bhinneka Tunggal Ika* sebagai semboyan negara, membuat kedudukan semboyan *Bhinneka Tunggal Ika* menjadi lebih kuat. Untuk itu, menjadi kewajiban semua warga negara, dari Sabang sampai Merauke, baik dari etnis pribumi maupun keturunan asing, untuk mempedomani semboyan negara dalam berinteraksi sosial. *Bhinneka Tunggal Ika* juga harus dijadikan pedoman oleh pemerintah dalam mengambil kebijakan atau bertindak dalam semua aspek kehidupan bernegara.

Hidup bernegara dengan semboyan *Bhinneka Tunggal Ika* bukan berarti menjadikan penyeragaman budaya atau etnifikasi. Etnis dan

⁹⁵Muhammad Mustofa. 2000. Memahami Kerusuhan Sosial, Suatu Kendala Menuju Masyarakat Madani. Dalam *Jurnal Kriminologi Indonesia*, Vol. 1, No. 1, hlm. 10–19.

budaya yang ada tetap harus ada tanpa adanya hegemoni dari salah satu etnis. Tidak kemudian menjadikan salah satu etnis atau budaya menjadi sebuah identitas sebagai bentuk persatuan, yang dijadikan sebagai identitas nasionalnya. Suatu contoh, meskipun dari segi jumlahnya orang etnis Jawa itu paling banyak, dan mereka tersebar di hampir seluruh wilayah Indonesia, namun bukan berarti budaya Indonesia itu hanya diwakili oleh budaya Jawa sebagai bentuk penyatuan. Budaya-budaya dari etnis lain tetap harus berkembang, dan semuanya menyatu menjadi kekayaan budaya nasional Indonesia. Budaya nasional Indonesia menjadi budaya yang kaya warna karena diisi oleh budaya-budaya etnis yang ada. Seperti demikianlah semestinya dalam memaknai Bhinneka Tunggal Ika.

Memaknai Bhinneka Tunggal Ika dalam kehidupan sosial diperlukan sebuah kesadaran bersama dari seluruh masyarakat Indonesia yang berbeda-beda etnis dan budayanya. Kesepakatan bersama dan komitmen untuk hidup bersama dalam bangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang telah dipahatkan dalam konstitusi negara UUD NRI 1945, tidak bisa dilepaskan dalam memaknai semboyan negara tersebut. Artinya, bahwa yang dimaksudkan Bhinneka adalah dalam pengertian masyarakatnya, yaitu masyarakat yang multikultur, yang terdiri dari beragam etnis, baik etnis pribumi maupun etnis keturunan asing. Sementara itu, tunggal diartikan dalam pengertian negara, yaitu bangunan negara yang didirikan oleh masyarakat multikultur Indonesia dalam bentuk negara kesatuan, yakni NKRI. Kesadaran yang demikian harus dibangun secara bersama oleh seluruh masyarakat Indonesia, sehingga dengan kesadaran itu akan mewujudkan integrasi. Untuk membangun kesadaran itu tentunya tidak hanya memerlukan narasi-narasi yang bersifat abstrak dan utopia, tetapi membutuhkan harapan dan tujuan yang jelas, yaitu terwujudnya masyarakat yang sejahtera, adil, dan makmur. Kesadaran itu dengan demikian harus dibangun dalam kesetaraan di antara kemajemukan bangsa Indonesia.

Berdasar uraian di atas, penulis mengajukan gagasan mengenai cara memaknai Bhinneka Tunggal Ika dalam kehidupan sosial. Penulis berpendapat perlu adanya kesadaran bersama seluruh masyarakat Indonesia untuk mewujudkan integrasi sosial dalam bangunan NKRI. Melalui kesadaran tersebut, Bhinneka Tunggal Ika perlu dimaknai sebagai berikut. *Pertama*, beragam etnis atau suku, agama, ras, dan

golongan-golongan yang ada di Indonesia bisa hidup bersama, berdampingan, atau berkompetisi dalam memperjuangkan ide, akses kekuasaan, dan ekonomi. Namun, hal itu harus dilakukan dengan tertib, damai, dan harus berdasar koridor hukum yang telah ditentukan oleh negara. *Kedua*, dalam mengekspresikan identitas etnis dan budayanya, serta dalam kompetisi memperjuangkan ide, akses kekuasaan dan ekonomi, haruslah tetap mengutamakan integrasi atau persatuan bangsa dengan prinsip kesetaraan serta keadilan. Kesadaran tersebut adalah merupakan kesadaran integrasi kolektif yang perlu dipupuk menjadi salah satu karakter yang dimiliki bangsa Indonesia. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Bhinneka Tunggal Ika adalah kesadaran integrasi kolektif bangsa Indonesia.

Pemaknaan Bhinneka Tunggal Ika dengan penekanan pada kesadaran masyarakat, menurut hemat penulis akan lebih efektif karena adanya faktor penerimaan dan pengakuan yang tumbuh di hati masyarakat. Berbeda apabila diterapkan dengan cara *top-down* menggunakan doktrinasi atau kebijakan yang bersifat memaksa. Guna menumbuhkan kesadaran tersebut, dapat dilakukan dengan berbagai pendekatan, seperti melalui pendekatan pendidikan, pendekatan budaya, ataupun pendekatan keagamaan. Hal itu menjadikan tanggung jawab pelaksana utamanya ada pada pemerintah dengan seluruh jajarannya dan segenap kewenangan yang dimilikinya.

E. Makna Filosofis Semboyan Bhinneka Tunggal Ika

Pemahaman terhadap sebuah makna akan sangat terpengaruh oleh pengalaman hidup pribadi seseorang karena penafsiran sebuah makna pada dasarnya memiliki nilai yang bersifat pribadi bagi setiap orang.⁹⁶ Setiap orang memiliki pengetahuan dan kemampuan memahami yang berbeda sehingga akan memunculkan makna berbeda pula. Makna dibedakan menjadi dua macam, yaitu makna konotatif dan makna denotatif. Makna yang bersifat pribadi berasal dari luar rujukan yang objektif, yaitu jenis makna konotatif. Sementara itu, makna yang berdasarkan pada yang sebenarnya (*factual*), dengan sumber rujukan yang objektif seperti kamus, adalah makna yang bersifat publik, yaitu makna denotatif.

⁹⁶Muhammad Alfian. 2013. *Filsafat Kebudayaan*. Bandung: CV Pustaka Setia, hlm. 125.

Makna hanya dapat diperoleh melalui jalan “memahami”, yaitu kemampuan pribadi seseorang yang tidak hanya sekadar bertujuan untuk memperoleh “data”, tetapi juga mampu menangkap “makna”.⁹⁷ Data dapat diperoleh oleh sesuatu atau sebuah alat, seperti gen atau komputer, tetapi makna hanya bisa dipahami oleh seseorang. Untuk memahami makna semboyan Bhinneka Tunggal Ika, diperlukan kemampuan memahami melalui Hermeneutik,⁹⁸ yaitu sebuah kegiatan atau kesibukan untuk menyingkap makna dari sebuah teks. Teks dapat dimengerti sebagai jejaring makna atau struktur simbol-simbol, baik tertuang dalam bentuk tulisan ataupun bentuk-bentuk lainnya. Hermeneutik berasal dari kata dalam bahasa Yunani “*hermeneuein*” yang artinya adalah menerjemahkan atau bertindak sebagai penafsir. Menerjemahkan bukan hanya sekadar mengganti kata-kata dalam bahasa asing dengan kata-kata dari bahasa sendiri, tetapi juga memberikan penafsiran terhadap kata-kata asing tersebut.

Hermeneutik berkembang dalam filsafat sebagai sebuah metode untuk mempelajari sebuah makna. Dalam filsafat, menyatakan sesuatu sebagai “bermakna” atau “tidak bermakna” menjadi persyaratan utama untuk mencari kebenaran.⁹⁹ Penggunaan hermeneutik dilakukan untuk mencari makna filosofis semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Makna filosofis yang dimaksudkan di sini adalah pencarian makna berdasarkan objek formal filsafat. Objek formal filsafat merupakan cara memandang dari seorang peneliti terhadap objek material yang diteliti.¹⁰⁰ Sementara itu, objek material filsafat meliputi segala sesuatu, baik yang bersifat konkret maupun yang bersifat abstrak. Objek material dapat ditinjau dalam berbagai sudut pandang yang berbeda.

Sudut pandang dalam filsafat terdiri dari beberapa macam yang merupakan cabang-cabang filsafat. Cabang filsafat antara lain adalah ontologi yang merupakan sudut pandang berdasar aspek keberadaan, epistemologi yaitu sudut pandang dari aspek pengetahuan, dan aksiologi yang mendasarkan sudut pandang pada aspek manfaat. Cabang lainnya

⁹⁷Budi Hardiman, F. 2015. *Seni Memahami, Hermeneutik dari Schleimacher sampai Derrida*. Yogyakarta: PT Kanisius, hlm. 9.

⁹⁸*Ibid.*, hlm. 12.

⁹⁹Sumaryono, E. 1999. *Hermeneutik Sebuah Metode Filsafat*. Yogyakarta: PT Kanisius, hlm. 137.

¹⁰⁰Kaelan, *Op. Cit.*, hlm. 82

adalah etika yang mendasarkan pada penilaian baik dan buruk, serta cabang estetika yang merupakan sudut pandang dari aspek keindahan. Selain cabang-cabang tersebut, ada cabang filsafat yang mendasarkan pada sudut pandang yang lebih khusus, seperti filsafat hukum, filsafat sosial, filsafat bahasa dan lain sebagainya.

Makna filosofis semboyan Bhinneka Tunggal Ika yang sesuai dengan bangunan NKRI yang peneliti temukan berdasarkan cara pandang peneliti terhadap objek penelitian. Makna tersebut digali melalui tiga sudut pandang, yaitu ontologis, epistemologis, dan aksiologis. Berdasarkan uraian pada subbab-subbab di atas maka dapat disimpulkan makna filosofis semboyan Bhinneka Tunggal Ika sebagai berikut.

1. Makna Ontologis

Keberadaan semboyan negara pada sebuah negara bukan merupakan kebutuhan mutlak yang harus ada. Kebutuhan akan adanya semboyan negara tergantung kepada masyarakat di negara masing-masing. Adanya semboyan negara juga tidak tergantung waktu pendirian negara tersebut. Artinya, mungkin saja sebuah negara pada saat berdiri telah membutuhkan dan menyusun sebuah semboyan bagi negaranya, atau semboyan negara baru dibuat setelah beberapa waktu tertentu, atau bahkan tidak membutuhkan semboyan sama sekali.

Umumnya negara yang memiliki semboyan negara menempatkan keberadaan semboyan tersebut yang menyatu pada lambang negara. Hal tersebut bisa dimengerti karena pada hakikatnya semboyan negara merupakan sebuah identitas negara dan simbol negara, sama halnya dengan lambang negara yang merupakan simbol atau tanda identitas sebuah negara. Perbedaan antara semboyan negara dan lambang negara ada pada bentuknya, di mana semboyan negara berupa teks tulisan, sedangkan lambang negara berbentuk gambar. Selain dalam lambang negara, keberadaan semboyan negara bisa ditempatkan pada identitas negara lainnya, misalnya dalam benda penanda mata uang negara tersebut. Hal ini seperti yang dipraktikkan oleh negara AS yang mencantumkan semboyan negara pada lembaran mata uang kertasnya. Secara legalitas, semboyan negara dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara masing-masing.

Semboyan negara Bhinneka Tunggal Ika dicantumkan menyatu dengan lambang negara Garuda Pancasila. Garuda Pancasila dan Bhinneka Tunggal Ika, merupakan perpaduan antara simbol dalam bentuk gambar dan tulisan yang menjadi simbol yang sangat penting bagi keutuhan negara Indonesia. Dalam Lambang Negara ini digambarkan Burung Garuda yang sedang mengembangkan sayapnya berdiri dengan mencengkeram sebuah pita yang bertuliskan “Bhinneka Tunggal Ika”. Gambar Burung Garuda sendiri dilukiskan dengan penuh simbol-simbol yang berkaitan dengan berdirinya negara Indonesia. Perisai di dadanya tergambar lambang sila-sila dari Pancasila, yakni bintang untuk sila pertama, rantai untuk sila kedua, pohon beringin untuk sila ketiga, kepala banteng untuk sila keempat, serta padi dan kapas untuk sila kelima. Sementara itu, bulu-bulu di leher, sayap, dan ekornya dilukiskan dengan jumlah yang sesuai dengan tanggal Proklamasi Kemerdekaan, yaitu tanggal 17 Agustus 1945.

Pengaturan tentang semboyan Bhinneka Tunggal Ika yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari Lambang Negara Garuda Pancasila, menunjukkan bahwa semboyan Bhinneka Tunggal Ika merupakan bagian dari Lambang Negara. Lambang Negara Garuda Pancasila merupakan identitas negara. Identitas negara yang menunjukkan eksistensi NKRI dalam hubungan antarnegara-negara di dunia. NKRI dalam konstruksi yuridis sebagai negara, di dalamnya adalah bangsa Indonesia. Oleh karena itu, jika menyebut Garuda Pancasila dan Bhinneka Tunggal Ika dalam dua hal yang terpisah, dapat disebutkan bahwa Garuda Pancasila sebagai Lambang Negara merupakan identitas negara Indonesia, maka Bhinneka Tunggal Ika merupakan identitas bangsa Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan mengenai makna filosofis Bhinneka Tunggal Ika dalam aspek ontologis. Makna yang dapat ditemukan berdasarkan kepada eksistensinya, yaitu bahwa semboyan Bhinneka Tunggal Ika merupakan semboyan negara yang berupa simbol berbentuk teks tulisan dalam bahasa Sansekerta, di mana teks tersebut tercantum dalam Lambang Negara Garuda Pancasila, tertulis dalam gambar berbentuk pita yang dicengkeram oleh kaki-kaki burung Garuda. Dengan demikian, semboyan Bhinneka Tunggal Ika yang menjadi bagian dari Lambang Negara Garuda Pancasila sebagai identitas negara, dalam aspek ontologis maknanya adalah identitas bangsa Indonesia.

2. Makna Epistemologis

Berdasarkan arti kata semboyan, yaitu perkataan atau kalimat pendek yang dijadikan sebagai dasar tuntunan (pegangan hidup), maka semboyan negara Bhinneka Tunggal Ika dapat diartikan sebagai kalimat yang dijadikan sebagai dasar tuntunan atau pegangan hidup kehidupan bernegara. Itu adalah fungsi dari semboyan negara. Sebagai dasar tuntunan atau pegangan hidup, semboyan Bhinneka Tunggal Ika mengandung nilai-nilai atau prinsip-prinsip yang sangat penting bagi kehidupan bernegara, di mana nilai-nilai atau prinsip-prinsip tersebut dipercaya dan diyakini mampu menjadi pendorong semangat untuk menjaga keutuhan negara NKRI.

Kalimat “Bhinneka Tunggal Ika” bila diterjemahkan secara langsung artinya adalah beda itu satu itu. Melalui penafsiran gramatikal, ungkapan tersebut diartikan sebagai: berbeda-beda, tetapi tetap satu jua. Maksudnya adalah meskipun ada berbagai perbedaan, tetapi memiliki niat atau keinginan untuk tetap menjadi satu. Jadi, semboyan Bhinneka Tunggal Ika maksudnya adalah meskipun bangsa Indonesia memiliki banyak perbedaan, seperti ras, suku, budaya, bahasa, agama, dan pandangan politik, tetapi memiliki keinginan dan tekad untuk tetap menjadi satu kesatuan dalam satu negara, yaitu NKRI.

Secara legalitas, pengesahan semboyan Bhinneka Tunggal Ika bersamaan dengan pengesahan lambang negara yang ditetapkan oleh Pemerintah RIS sesuai dengan ketentuan dalam Konstitusi RIS. Peresmian pemakaiannya pada sidang Kabinet dan Parlemen RIS dengan dipimpin oleh Perdana Menteri Mohammad Hatta yang dilaksanakan di gedung Pejambon yang sekarang menjadi Gedung Pancasila di kompleks Kementerian Luar Negeri. Pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 66 Tahun 1951 tentang Lambang Negara yang diundangkan tanggal 28 November 1951, dan termuat dalam Lembaran Negara No. II Tahun 1951. Sementara itu, setelah amendemen undang-undang dasar, pengaturan tentang lambang negara ada pada Pasal 36A UUD NRI 1945, yaitu “Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika”. Sebagai pelaksana ketentuan konstitusi tersebut, diterbitkan UU No. 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan. Dengan dicantumkannya semboyan Bhinneka Tunggal Ika

dalam konstitusi negara UUD NRI 1945, maka kedudukannya menjadi sangat penting di dalam bangunan NKRI, karena ditempatkan dalam posisi tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pengertian, fungsi, dan kedudukan semboyan Bhinneka Tunggal Ika yang diuraikan dalam subbab-subbab sebelumnya, maka dapat disimpulkan makna filosofisnya dari aspek epistemologis. Secara epistemologis semboyan Bhinneka Tunggal Ika dapat dirumuskan makna filosofisnya adalah sebagai berikut.

- a. Semboyan Bhinneka Tunggal Ika merupakan tuntunan dasar atau pegangan hidup dalam kehidupan bernegara.
- b. Semboyan Bhinneka Tunggal Ika sebagai bukti adanya tekad meskipun berbeda-beda, tetapi menginginkan untuk menjadi satu.
- c. Semboyan Bhinneka Tunggal Ika menempati kedudukan yang tinggi dalam negara karena tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang menempati kedudukan tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

3. Makna Aksiologis

Konsekuensi dari fungsinya sebagai tuntunan dasar atau pegangan hidup, maka dalam setiap aspek kehidupan bernegara harus berpegang teguh pada semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Sebagaimana telah diuraikan pada subbagian sebelumnya, semboyan Bhinneka Tunggal Ika memiliki pengaruh yang kuat dalam aspek-aspek kehidupan bernegara. Dalam kehidupan berpolitik, Indonesia memiliki keragaman yang didasarkan pada perbedaan ideologi dan strategi politik. Hal tersebut melahirkan banyak partai politik dengan tujuan politik yang berbeda-beda. Bila perbedaan politik tersebut tidak diberikan tuntunan dasar, dapat menimbulkan kekacauan politik yang dapat mengancam keutuhan bangsa dan negara. Oleh karena itu, dalam kehidupan politik harus dicapai adanya kesepakatan atau konsensus sebagai pencapaian tertinggi dalam kehidupan politik. Bhinneka Tunggal Ika menjadi tuntunan yang mendorong para tokoh politik dan partai politik untuk mengadakan konsensus, untuk bermufakat demi persatuan bangsa Indonesia. Dapat dikatakan bahwa Bhinneka Tunggal Ika menjadi penyebab terjadinya konsensus atau kesepakatan. Bhinneka Tunggal Ika menjadi “kausa konsensus” dalam kehidupan politik.

Indonesia sebagai negara yang memiliki warga negara dengan keberagaman dalam memeluk agama dan kepercayaan, membutuhkan sikap toleransi dari umat beragama agar dapat tercipta kehidupan yang rukun dan damai. Toleransi diaktualisasikan dalam bentuk menghormati, menghargai, membiarkan, membolehkan, dan tidak menghalangi pihak lain untuk memiliki pendirian yang berbeda dengan dirinya. Tidak jarang sikap atau tindakan yang dipengaruhi ajaran agama itu menimbulkan persoalan dalam kehidupan bernegara. Persoalan yang apabila tidak diselesaikan dengan baik akan berpotensi menjadi konflik yang bisa berujung perpecahan antaranak bangsa yang mengancam keutuhan negara Indonesia. Bhinneka Tunggal Ika telah menjadi teladan komunal bangsa Indonesia sejak dahulu kala dalam menjaga kerukunan umat beragama. Teladan komunal yang diikuti masyarakat Indonesia dalam kehidupan sehari-hari di mana masyarakat telah terbiasa dalam kehidupan bertetangga yang berbeda agama serta dapat hidup rukun dan damai. Untuk adanya kehidupan yang damai di negara Indonesia, maka umat beragama yang berbeda-beda ini harus dapat bersatu dalam ikatan kasih sayang. Berbeda-beda karena agamanya, tetapi bersatu karena semangat kasih sayang. Bhinneka Tunggal Ika adalah perwujudan semangat kasih sayang umat beragama dalam kehidupan bernegara yang merupakan karakter dari bangsa Indonesia.

Indonesia masyarakatnya terdiri dari bermacam etnis dan ras, membentuk suku bangsa yang jumlahnya sekitar 1.128, dengan menggunakan lebih dari 746 bahasa daerah. Sebagai negara yang memiliki kemajemukan yang sempurna, Indonesia menjadi negara yang rawan terjadi konflik sosial. Konflik sosial yang terjadi selalu mengakibatkan kerugian dan sering kali menimbulkan korban jiwa warga negara. Oleh karenanya, negara harus menjaga harmonisasi kehidupan sosial masyarakat dan mencegah terjadinya konflik sosial. Negara Indonesia mempunyai perangkat yang dapat dijadikan sebagai peredam atau solusi konflik melalui semboyan Bhinneka Tunggal Ika, yang menumbuhkan “kesadaran integrasi kolektif”. Kesadaran itu timbul oleh adanya kebanggaan memiliki sesuatu yang hendak dicapai dan dipertahankan bersama. Kesadaran sebagai suatu persekutuan yang tersusun menjadi satu, yang melahirkan bangsa Indonesia.

Berangkat dari apa yang telah dipaparkan di atas, maka dari sudut pandang aksiologis makna filosofis dari semboyan Bhinneka Tunggal Ika dapat dirumuskan sebagai berikut.

- a. Bhinneka Tunggal Ika dalam kehidupan politik menjadi alasan utama atau penyebab utama tercapainya kesepakatan atau konsensus politik tertinggi (kausa konsensus kebangsaan).
- b. Bhinneka Tunggal Ika dalam kehidupan beragama menjadi teladan komunal untuk hidup beragama dengan rukun dan damai.
- c. Bhinneka Tunggal Ika dalam kehidupan sosial sebagai penumbuh kesadaran integrasi kolektif.





URGENSI NILAI YANG TERKANDUNG DALAM SEMBOYAN BHINNEKA TUNGGAL IKA

A. Urgensi Nilai-nilai Filosofis Bangsa

Negara Indonesia didirikan dengan dasar Pancasila yang mengandung nilai-nilai yang digali dan berasal dari bangsa Indonesia. Soekarno menyebut Pancasila sebagai dasar falsafah negara dan sebagai pandangan hidup, atau sebagai suatu *Weltanschauung*. Usulan semula rumusan dasar negara dari Soekarno terdiri dari lima prinsip, yaitu: (1) nasionalisme atau kebangsaan Indonesia; (2) internasionalisme atau perikemanusiaan, (3) mufakat atau demokrasi, (4) kesejahteraan sosial, dan (5) Ketuhanan Yang Maha Esa (Ketuhanan Yang Berkebudayaan).¹

Prinsip-prinsip dasar tersebut, menurut Soekarno dapat diperas menjadi tiga, yaitu: (1) sosio-nasionalisme, merupakan perasan dari prinsip nasionalisme dan internasionalisme; (2) sosio-demokrasi yang merupakan perasan dari prinsip demokrasi dan kesejahteraan sosial; dan (3) ketuhanan. Lebih lanjut, Soekarno menyampaikan bahwa ketiga prinsip itu pun dapat diperas menjadi satu prinsip sebagai intinya, yaitu prinsip gotong royong. Menurut Bernhard Dahm,² apa yang dilakukan oleh Soekarno dengan menyintesis prinsip-prinsip dasar tersebut,

¹*Ibid.*, hlm. 25.

²Bernhard Dahm. 1987. *Sukarno dan Perjuangan Kemerdekaan*. Jakarta: LP3ES, hlm. 424.

didasarkan pada filsafat Jawa dengan mengolah prinsip-prinsip menjadi rumusan besar mengenai prinsip negara, yaitu persatuan. Falsafah Jawa yang dimaksud oleh Dahm adalah sebuah kearifan lokal dari Jawa yang menekankan bahwa “semua hal itu satu”. Berdasar asumsi tersebut, Dahm mengemukakan alasan mengapa Soekarno memberikan pilihan dasar negara dalam istilah yang dikenal dengan Pancasila, Trisila, dan Ekasila.

Indonesia yang didirikan oleh para pendiri negara sebagai sebuah negara yang merdeka, diharapkan akan menjadi negara yang kekal dan abadi. Nilai-nilai Pancasila dengan demikian akan menjadi pedoman kehidupan bernegara sepanjang perjalanan negara. Sebagaimana yang dimaksudkan oleh Soekarno bahwa Pancasila bukan hanya dijadikan sebagai dasar negara yang statis, tetapi juga menjadi *leitstar* dinamis, menjadi bintang pemimpin yang menunjukkan arah tujuan negara. Pancasila sebagai nilai filosofis bangsa harus dipahami dan diamalkan sebagai pedoman dalam menghadapi dinamika perkembangan negara dan juga perubahan serta perkembangan zaman. Nilai-nilai dalam Pancasila harus menjiwai bangsa Indonesia sehingga membentuk karakter bangsa dengan membentuk watak, cara berpikir dan bertindak dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, serta dalam bergaul dalam pergaulan antarbangsa.

Globalisasi dengan perkembangan teknologi informasi yang begitu pesat, membuat pergaulan antarbangsa semakin luas membentuk jejaring yang seolah tanpa batas. Bangsa Indonesia dengan keberagaman yang dimiliki, harus mampu menghadapi tantangan pergaulan antarbangsa yang memengaruhi perubahan sosial politik negara Indonesia. Di sisi lain, sebagai sebuah negara juga harus mampu menjaga eksistensinya di antara persaingan-persaingan antarbangsa yang memperebutkan akses-akses di bidang sumber daya alam dan sumber daya ekonomi, serta persaingan ideologi politik.

Menghadapi globalisasi, setiap bangsa dituntut untuk memiliki karakter bangsa yang menjadi modal dasar bagi eksistensinya. Bangsa Jepang dikenal sebagai bangsa yang memiliki karakter yang telah tahan uji menghadapi persoalan besar bangsanya. Jepang yang pernah luluh lantak dalam Perang Dunia II akibat dijatuhi bom nuklir di Nagasaki dan Hiroshima, mampu bangkit dari kehancuran dan dalam tempo yang tidak terlalu lama menjelma menjadi salah satu negara maju di dunia.

Hal itu terjadi karena nilai-nilai filosofis yang dianut bangsa Jepang, yang diyakini dan diamalkan dalam kehidupan bernegara.

Bangsa Jepang memiliki nilai tradisi budaya yang membentuk kemandirian, keuletan, kesantunan, dan etos sebagai pekerja keras. Menurut Iriyanto Widisuseno,³ karakter bangsa Jepang terbentuk karena adanya *Bushido* sebagai nilai dasar bagi kehidupan mereka. *Bushido* merupakan identitas sekaligus jati diri dari bangsa Jepang berupa nilai kebajikan yang mengandung nilai moral. *Bushido* diwujudkan dalam delapan kebajikan, yaitu: (1) *Gi* yang artinya adalah integritas; (2) *Yu* yang berarti keberanian; (3) *Jin* yang maknanya murah hati; (4) *Rei* yaitu menghormati dan bersikap santun; (5) *Makoto-Shin* yaitu jujur dan tulus ikhlas; (6) *Meiyo* yang berarti menjaga kehormatan dan nama baik; (7) *Chugo* yakni setia kepada pemimpin; dan (8) *Tei* yang artinya peduli.

Bhusido yang merupakan nilai filosofis yang menjadi pedoman dasar bangsa Jepang telah mampu membentuk karakter bangsa, menjadi modal bagi kehidupan bermasyarakat dan bernegara bangsa Jepang dalam menghadapi persoalan bangsanya. Dengan karakternya tersebut, bangsa Jepang menjadi bangsa yang tangguh, yang dapat cepat bangkit dari keterpurukan. Karakter bangsa Jepang juga mampu membuat mereka menjadi negara pelopor dalam perkembangan dan kemajuan teknologi.

Tiongkok merupakan contoh negara yang menggunakan nilai-nilai filosofis dalam penyelenggaraan negaranya. Hal itu sebagaimana yang dijelaskan oleh Oesman Arif dalam disertasinya yang berjudul: “Penyelenggaraan Negara Menurut Filsafat *Xun Zi*”. Oesman Arif menjelaskan bahwa *Xun Zi* mengembangkan filsafat yang didasarkan pada ajaran agama Khonghucu. *Xun Zi* berpendapat bahwa melalui filsafat yang bersumber pada ajaran Khonghucu maka Tiongkok dapat dipersatukan dan membuat rakyatnya hidup sejahtera. Ia menyebut filsafatnya dengan sebutan *Da Ru* yang merupakan ajaran Khonghucu yang bersifat makro. Sementara itu, agama Khonghucu disebut dengan *Xiao Ru*.⁴

³Iriyanto Widisuseno. 2019. Studi tentang Identitas Jati Diri Bangsa Jepang dalam Kajian Filosofis. Dalam *Kiryoku*, Vol. 3. No. 3, hlm. 172–180.

⁴Oesman Arif. 2013. *Xun Zi dan Filsafatnya*. (Online) dalam <https://www.spocjournal.com/filsafat/269-xun-zi-dan-filsafatnya.html> . Diakses pada 8 Oktober 2022.

Menurut Oesman Arif, “*Da Ru* adalah ajaran Khonghucu yang disiapkan untuk mengatur negara, mengatur budaya masyarakat, mengatur ekonomi, mengatur sistem keamanan dan pertahanan negara, serta mengatur sistem hukum Negara”.⁵ Nilai filsafat *Xun Zi* itulah yang banyak memengaruhi perkembangan negara Tiongkok. Hal tersebut karena *Xun Zi* menyarankan agar semua pejabat negara dari semua lapisan harus dididik dengan ajaran dari perguruan konfusianisme. Oleh karena itu, filsafat *Xun Zi* juga disebut sebagai filsafat konfusianisme. Tiongkok dengan konfusianisme kemudian menjadi negara yang mampu bersaing sebagai negara maju.

Konfusianisme juga memberikan pengaruh besar bagi kehidupan bernegara pada bangsa Korea. Korea yang pernah merasakan kolonialisme dari Jepang, bangkit nasionalisme karena dorongan ajaran lokal dari shamanisme dan konfusianisme yang disebut dengan *Tohak* dan indigenisasi ajaran Kristen atau *Sohak*.⁶ Kolonialisme mengajarkan bangsa Korea untuk mampu memanfaatkan teknologi dari penjajah Jepang yang diperbaiki dan digunakan ketika penjajahan berakhir. Kolonialisme juga melahirkan *han* bagi bangsa Korea, yaitu perasaan benci kepada penjajah yang telah menyakiti secara turun-temurun dan menumbuhkan semangat untuk mengejar ketertinggalan serta membangun negara untuk kemajuan pada masa mendatang.⁷

Bermodal *han* dan nilai-nilai ajaran konfusianisme, Korea Selatan membangun ekonominya. Semangat *han* mendorong Korea Selatan untuk berkembang agar mampu menyaingi kemajuan Jepang. Sementara konfusianisme dengan ajaran tentang kerja keras, loyalitas, dan taat pada pemimpin, memacu setiap orang untuk bergerak maju sesuai perannya. Didukung dengan adanya *doduk*,⁸ yakni pendidikan moral yang diajarkan sejak kecil, yang berisi norma-norma tentang penghormatan kepada orang yang lebih tua, ajaran untuk menjadi warga negara berperilaku baik, dan selalu bekerja keras, serta kecintaan kepada alam. Nilai-nilai filosofis di atas yang mampu menjadikan Korea Selatan menjadi salah satu negara yang maju dalam teknologi dan ekonomi.

⁵*Ibid.*

⁶Citra Hennida, dkk. 2016. Budaya dan Pembangunan Ekonomi di Jepang, Korea Selatan dan China. Dalam *Global & Strategi*, Vol. 10, No. 2, hlm. 248–263.

⁷*Ibid.*

⁸*Ibid.*

Uraian di atas menunjukkan urgensi nilai filosofis bagi kehidupan bermasyarakat dan bernegara guna membangun negara serta mengikuti perkembangan zaman. Bangsa Indonesia memiliki nilai-nilai filosofis yang berasal dari tradisi dan budaya bangsa, yang oleh para pendiri bangsa dijadikan sebagai dasar negara dengan merumuskannya dalam Pancasila. Pancasila mengandung nilai-nilai filosofis yang esensial, yakni ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan. Nilai-nilai tersebut secara objektif dan berdasar kenyataan, telah menjadi nilai-nilai kehidupan bangsa Indonesia sejak dahulu kala.

Urgensi nilai-nilai Pancasila di era globalisasi semakin terasa ketika perkembangan teknologi yang membuat akses informasi dan komunikasi yang tanpa batas, telah menggerus nilai-nilai budaya bangsa. Bangsa Indonesia telah lama dikenal sebagai bangsa yang ramah dan sopan. Namun, mengejutkan ketika laporan dari Digital Civility Index (DCI) menyebut bahwa tingkat kesopanan dari orang Indonesia ketika berinteraksi di internet menempati posisi paling buruk di Asia Tenggara.⁹ Dalam laporan disebutkan faktor yang memengaruhi, yaitu hoaks dan penipuan, ujaran kebencian, serta diskriminasi. Hal tersebut menunjukkan telah terkikisnya nilai-nilai budaya pada bangsa Indonesia.

Pentingnya menanamkan, menumbuhkan, dan mengokohkan kembali nilai-nilai Pancasila, juga didasari ancaman dari masuknya ideologi-ideologi dari luar yang mengancam integrasi bangsa. Komunikasi tanpa batas di era globalisasi dibarengi dengan infiltrasi paham-paham yang tidak sesuai dengan nilai-nilai tradisi budaya bangsa. Ide-ide atau paham-paham yang dilontarkan dalam pergaulan di dunia maya, telah memengaruhi pola pikir atau cara pandang, khususnya bagi generasi muda yang memang akrab dengan penggunaan teknologi informasi. Beberapa pihak kembali mempersoalkan mengenai Pancasila, apakah masih relevan sebagai ideologi dan dasar negara Indonesia. Berdasarkan hal tersebut, menjadi jelas urgensi nilai-nilai Pancasila bagi bangsa Indonesia.

Mengutip Yudi Latif, “Pancasila senantiasa terbuka bagi proses pengisian dan penafsiran baru, dengan syarat memerhatikan semangat dasar yang terkandung di dalamnya serta kesalingterkaitan

⁹Kompas.com. Kamis 25 Februari 2021.

antarsila.”¹⁰ Sesuai dengan apa yang diinginkan oleh Soekarno bahwa Pancasila sebagai *leitstar* dinamis, bintang penuntun, maka Pancasila memberi ruang bagi penafsiran yang responsif terhadap kemajuan dan perkembangan zaman. Kuncinya adalah pada memegang teguh prinsip-prinsip pokoknya atau nilai-nilai filosofisnya dan merekatkan sila-silanya. Sebagai perekat sila-sila Pancasila adalah semboyan Bhinneka Tunggal Ika sebagai pedoman hidup berbangsa dan bernegara. Bhinneka Tunggal Ika juga mengandung nilai-nilai filosofis bagi kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia.

B. Nilai yang Terkandung dalam Semboyan Bhinneka Tunggal Ika

1. Nilai Persatuan-Kesatuan

Makna semboyan Bhinneka Tunggal Ika telah diuraikan dalam Bab 3, di mana kalimat yang berasal dari bahasa Sansekerta itu dapat disalin (diartikan) menjadi: berbeda-beda, tetapi tetap satu jua. Kata “Bhinneka” dan kata “tunggal” dapat ditemukan dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, yang artinya dua kata tersebut juga menjadi bahasa Indonesia. Sementara kata “ika” tidak ditemukan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia* memberikan arti kepada kata “Bhinneka” dengan pengertian: beragam; beranekaragam. Kata “tunggal” diberikan arti: (a) satu-satunya; (b) bukan jamak (bukan majemuk); mufrad; (c) utuh; bulat-bulat; (d) yang menjadi satu; dan (e) sebelah.

Berdasarkan susunan kata-katanya, ungkapan “berbeda-beda, tetapi tetap satu jua” mengandung dua hal, yaitu “berbeda-beda” dan “tetap satu”. Hal “berbeda-beda” menunjukkan bahwa secara kuantitas berarti “ada lebih dari satu macam”, dan secara kualitas menunjukkan hal yang “berlainan”. Sementara itu, hal “tetap satu” dapat diartikan sebagai hal yang “tidak berubah menjadi tidak satu” baik pada masa lalu, masa kini, dan masa mendatang. Hal yang dimaksud dalam ungkapan “Bhinneka Tunggal Ika”, yang merupakan hal yang “berbeda-beda” dan “tetap satu” adalah hal yang berkaitan dengan kondisi atau keadaan kehidupan manusia. Hal tersebut tentu merupakan hal yang penting atau berguna bagi manusia, atau dengan kata lain memiliki nilai.

¹⁰Yudi Latif, *Op. Cit.*, hlm. 609.

Bhinneka Tunggal Ika sebagai semboyan mengandung suatu kebajikan, karena bukan hanya ditujukan pada kehidupan individu, tetapi juga pada kehidupan masyarakat. Sebagai suatu kebajikan, maka Bhinneka Tunggal Ika mengandung nilai. Untuk memahami dan menggali nilainya, dilakukan dengan memberikan penafsiran pada teks kata-katanya. Dari kata “berbeda-beda” menunjukkan adanya keberagaman atau kebhinekaan. Kebhinekaan dalam masyarakat Indonesia meliputi berbagai aspek, seperti suku, etnis, budaya, agama, dan bahasa. Kebhinekaan adalah suatu kenyataan atau kondisi yang dimiliki suatu masyarakat, yang bersifat netral dan objektif. Kebhinekaan bukanlah suatu hal ihwal yang padanya dilekatkan sebuah nilai baik atau jelek. Dengan demikian, kebhinekaan tidaklah tepat disebut sebagai suatu nilai.

Perkataan “tetap satu” mengandung dimensi waktu yang meliputi masa lalu, masa kini, dan masa mendatang, sehingga diperlukan usaha yang terus-menerus. Hal “tetap satu” juga memiliki dimensi ruang, karena untuk menjadi “tetap satu” memerlukan adanya satu wadah. Untuk menjadi “tetap satu” diperlukan usaha dari individu dan masyarakat dengan “bersatu” dan “menyatu”. Usaha itu memerlukan wadah berupa “persatuan” dan “kesatuan”. Persatuan dan kesatuan merupakan keadaan atau kondisi yang dibentuk oleh manusia, baik secara individu ataupun masyarakat. Keduanya adalah perbuatan manusia yang padanya dapat dinilai dengan menyebutnya sebagai baik atau tidak baik. Oleh karena itu, persatuan dan kesatuan dapat dikategorikan sebagai sebuah nilai.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika mengandung nilai persatuan dan kesatuan. Persatuan adalah perihal bersatu, atau gabungan dari bagian-bagian yang bersatu. Untuk adanya persatuan, diperlukan adanya gerak dari bagian-bagian untuk bergabung menjadi satu. Bagian-bagian itu tetap ada dan memiliki sifatnya masing-masing, tetapi bagian-bagian itu berkumpul menjadi satu sehingga kumpulannya itu menjadi lebih besar dibandingkan bagiannya. Kesatuan merupakan hal yang bersifat satu. Dalam kesatuan tidak ada bagian-bagian lagi karena sudah menyatu atau melebur menjadi satu. Sifat masing-masing bagian yang menyatu sudah tidak ada lagi, tetapi menjadi sifat baru, yaitu sifat kesatuan.

Persatuan dan kesatuan yang dikandung dalam Bhinneka Tunggal Ika merupakan bersatunya rakyat yang terdiri dari beribu-ribu etnis dengan berbagai tradisi, budaya, dan struktur sosial yang berbeda-beda, serta menyatunya wilayah yang terdiri dari beribu-ribu pulau dengan wilayah yang begitu luasnya. Bhinneka Tunggal Ika yang merupakan semboyan negara bagi negara Indonesia menjadi identitas negara Indonesia sehingga membicarakan persatuan dan kesatuan negara Indonesia berarti membicarakan negara yang terdiri dari orang-orang Indonesia, kelompok-kelompok, golongan-golongan, suku bangsa-suku bangsa, dan juga wilayah Indonesia yang terdiri dari pulau-pulau yang kesemuanya itu bersatu serta menyatu menjadi satu keutuhan membentuk hal yang baru, yaitu bangsa dan negara Indonesia.

Segala sesuatu yang berada di dunia senantiasa ada dalam suatu keutuhan dirinya sendiri, yang memiliki bentuk dan bangun, sifat-sifat, serta keadaan sendiri, yang kesemuanya secara bersama-sama akan menjadikan segala sesuatu itu sebagai sesuatu yang berdiri sendiri, yang terpisahkan dari sesuatu yang lainnya. Segala sesuatu yang merupakan hal yang tersendiri itu berjumlah hanya satu. Sementara itu, sesuatu yang memiliki unsur-unsur, senantiasa menjadi suatu kesatuan dan keutuhan, karena apabila tidak memiliki kesatuan dan keutuhan akan tidak memiliki eksistensi atau keberadaan. Oleh karena itu, satu merupakan sifat yang mutlak dari segala sesuatu yang ada. Hakikat satu terdapat pada unsur-unsur yang secara bersama-sama mewujudkan sesuatu itu menjadi ada. Segala sesuatu harus berhakikat satu, yang tidak dapat dipisahkan, dipecah, atau dibagi-bagi.¹¹

Persatuan dan kesatuan pada hakikatnya adalah satu. Ia adalah suatu yang mempunyai sifat kesatuan yang tidak dapat dibagi. Namun demikian, sifat kesatuan itu meliputi dua hal keadaan, yaitu: (a) kesatuan yang merupakan kesatuan dalam bentuk kesatuan tunggal; dan (b) kesatuan yang merupakan kumpulan atau gabungan yang terdiri dari bagian-bagian yang bersama-sama membentuk susunan menjadi sebuah kesatuan yang baru (persatuan). Kesatuan tunggal terbentuk dari proses dengan cara menyatu, sedangkan persatuan dari proses dengan cara bersatu. Dalam kesatuan itu hanya akan ada sifat sebagai keutuhan, sedangkan dalam persatuan masih terlihat adanya kebhinnekaan atau keberagaman.

¹¹Kaelan, *Op. Cit.*, hlm. 269.

Nilai persatuan dan kesatuan dalam Bhinneka Tunggal Ika pada hakikatnya adalah satu nilai. Tekad rakyat Indonesia untuk bersatu dan menyatu menjadi bangsa serta negara Indonesia merupakan kebulatan tekad. Tekad yang bulat, utuh, dan tidak terbagi. Oleh karena itu, nilai yang terkandung dalam Bhinneka Tunggal Ika yang hanya bulat satu dan utuh itu adalah satu nilai yang disebut dalam satu frasa tanpa menggunakan kata “dan” yang menunjukkan ada lainnya. Nilai itu adalah “nilai persatuan-kesatuan”. Suatu nilai yang menunjukkan adanya kemanunggalan nilai dalam Bhinneka Tunggal Ika.

2. Urgensinya bagi Keutuhan NKRI

Nilai persatuan-kesatuan telah mengantarkan sebuah masyarakat yang terdiri dari beribu-ribu etnis suku bangsa yang memiliki budaya, bahasa, dan agama yang berbeda-beda, yang mendiami wilayah yang begitu luas, beribu-ribu pulau, kepada satu kebulatan dan keutuhan tekad untuk membentuk persatuan serta kesatuan dalam wadah bernama bangsa Indonesia dan negara Indonesia. Pada hakikatnya, bangsa Indonesia merupakan kesatuan yang merupakan kumpulan atau gabungan dari berbagai ras, suku, dan etnis yang membentuk persatuan. Oleh karenanya, di dalam bangsa Indonesia masih dapat terlihat adanya kebhinekaan. Kebhinekaan itu harus tetap diakui dan dihormati dengan penghormatan yang sama dan adil bagi masing-masing bagiannya. Sementara itu, kesatuan negara Indonesia merupakan kesatuan tunggal dalam satu kesatuan dan keutuhan sebuah negara. Negara Indonesia hanya ada satu, sebagai satu kesatuan dan tidak terbagi-bagi dalam negara lainnya. Negara Indonesia memiliki sifat-sifat, susunan, dan ciri tersendiri yang berbeda serta terlepas dengan negara lainnya.

Indonesia dalam konteks sebuah negara, terbentuk dalam sebuah bentuk negara yang hanya memiliki susunan tunggal. Susunan tunggal adalah sebuah bentuk negara yang dilihat dalam susunannya tidak memiliki susunan lain yang juga berbentuk negara. Negara Indonesia tersusun dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang disingkat NKRI. Oleh karena itu, NKRI merupakan kesatuan tunggal karena di dalamnya tidak ada negara lainnya. NKRI juga merupakan persatuan karena kesatuan dalam NKRI itu merupakan kumpulan atau gabungan dari masyarakat yang berbeda-beda suku dan etnis, sehingga di dalam kesatuan NKRI itu juga ada kebhinekaan.

NKRI sebagai negara kesatuan dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan provinsi terbagi dalam daerah kabupaten/kota. Masing-masing provinsi, kabupaten, dan kota memiliki pemerintahan masing-masing, yakni dalam bentuk pemerintahan daerah. Dengan demikian, pemerintahan daerah menjadi penyokong utama berdirinya bangunan NKRI. Pemerintahan daerah mempunyai kewenangan untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Kewenangan mengurus urusan rumah tangganya sendiri yang dimiliki pemerintahan daerah didasarkan pada asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemerintahan daerah diberikan kewenangan oleh UUD NRI 1945 untuk memiliki otonomi yang seluas-luasnya. Pengecualian dari otonomi itu adalah urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan menjadi kewenangan pemerintah pusat. Berdasarkan ketentuan tersebut, pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah di dalam undang-undang, dilakukan dengan sistem penentuan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah pusat secara limitatif dan sisanya menjadi urusan pemerintahan daerah. Model pembagian kewenangan seperti tersebut oleh para ahli kenegaraan, mendapatkan kritikan karena sistem itu mendekati sistem pembagian pemerintahan dalam negara federal. Hal tersebut tidak sesuai dengan bangunan negara yang merupakan negara kesatuan.

Pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah pusat dan pemerintahan daerah berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 dalam Pasal 10 ayat (1), ditentukan bahwa yang menjadi urusan absolut pemerintah pusat adalah:

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; serta
- f. agama.

Prinsip dalam otonomi daerah dengan model pembagian urusan pemerintahan seperti tersebut di atas, menurut Kaelan merupakan “bentuk realisasi prinsip federal dalam Negara Kesatuan Republik

Indonesia”.¹² Hal tersebut menjadi persoalan bagi keutuhan bangunan NKRI sebagai sebuah negara yang berbentuk negara kesatuan. Daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota merupakan bagian dari NKRI yang menjadi kesatuan. Oleh karenanya, keberadaan pemerintah daerah memiliki arti penting dalam menjaga keutuhan NKRI.

Hal-hal yang telah diuraikan di atas, menjadi alasan kuat perlunya nilai persatuan-kesatuan yang diaktualisasikan pada pemerintahan daerah. Nilai persatuan-kesatuan sangat penting untuk menjaga dan mempertahankan kesatuan bangsa dan negara. Pada hakikatnya, sebuah negara apabila tidak ada kesatuan dari bagian-bagian yang menyusunnya, akan menjadi lemah sehingga mengakibatkan sifat-sifat dan ciri-ciri sebagai satu kesatuan akan menghilang serta tinggal menyisakan sifat-sifat dan ciri-ciri bagian masing-masing.

Upaya menjaga dan mempertahankan keutuhan bangunan NKRI sebagai sebuah negara, akan berkaitan dengan hal-hal antara lain sebagai berikut.

- a. Bagaimana memegang teguh komitmen bernegara yang dibangun melalui proses panjang sejarah terbentuknya bangsa dan negara Indonesia.
- b. Bagaimana dasar negara Pancasila yang telah disepakati dalam konsensus tertinggi dijaga dan dipertahankan sebagai fondasi berdirinya negara.
- c. Bagaimana kehidupan bernegara yang rakyatnya dapat hidup berdampingan dalam sebuah negara secara tertib, rukun, aman, dan damai.

Komitmen kenegaraan yang dibangun melalui proses yang panjang pada masa perjuangan berdirinya negara Indonesia, merupakan bentuk tekad untuk “bersatu” dan “menyatu” menjadi kesatuan negara. Komitmen bersejarah tersebut harus tetap diingat dan dipertahankan oleh generasi masa kini serta generasi masa mendatang rakyat Indonesia. Dasar negara menjadi hal berikutnya yang berperan penting bagi keutuhan NKRI. Pancasila sebagai dasar negara NKRI menjadi fondasi kokoh bagi berdirinya negara. Oleh karena itu, Pancasila

¹²Kaelan. 2020. *Problem Epistemologi Empat Pilar Berbangsa dan Bernegara*. Yogyakarta: Paradigma, hlm. 261.

harus terus dijaga dan dipertahankan sebagai dasar negara. Dalam proses bernegara untuk mencapai kehidupan bernegara yang tertib, rukun, aman, dan damai sebagaimana menjadi keinginan bersama, dapat tercapai dengan tegaknya kedaulatan rakyat. Sebagaimana telah ditegaskan dalam konstitusi negara UUD NRI 1945 bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, maka pelaksanaannya harus berjalan dengan baik sesuai konstitusi.

Pemerintahan daerah yang memiliki peran penting dalam bangunan NKRI harus dapat mengaktualisasikan nilai persatuan-kesatuan dengan memperhatikan makna filosofis Bhinneka Tunggal Ika. Nilai persatuan-kesatuan perlu diaktualisasikan pada pemerintahan daerah sebagai jawaban terhadap ketiga hal di atas. Dengan demikian, nilai persatuan-kesatuan pada pemerintahan daerah memiliki urgensi yang tinggi bagi keutuhan bangunan NKRI. Urgensi tersebut dapat dirumuskan, antara lain: (a) untuk penguatan ingatan kolektif bangsa demi mempertahankan bangunan NKRI; (b) untuk menjaga dan mempertahankan dasar negara Pancasila guna memperkokoh fondasi bangunan NKRI; dan (c) untuk menjamin pelaksanaan kedaulatan rakyat bagi keutuhan bangunan NKRI. Ketiga urgensi nilai persatuan-kesatuan pada pemerintahan daerah dijelaskan secara lebih rinci dalam uraian pada subbab-subbab berikutnya.

C. Nilai Persatuan-Kesatuan Memperkuat Ingatan Kolektif Bangsa

1. Ingatan Kolektif terhadap Sejarah Bhinneka Tunggal Ika

Ungkapan dari Soekarno:¹³ “Jangan sekali-kali meninggalkan sejarah”, menunjukkan pentingnya sejarah dalam kehidupan bangsa. Oleh karena pentingnya hal itu, Soekarno mengulang kalimat itu dengan mengucapkan sampai tiga kali dengan penuh penekanan.¹⁴ Dalam konteks bangsa, tentunya ungkapan tersebut sangat tepat karena memang dalam pembentukan sebuah bangsa itu tidak terlepas dari faktor sejarah. Ikatan yang menguatkan adanya bangsa adalah karena

¹³Soekarno. 1965. *Dibawah Bendera Revolusi*. Jilid Kedua, Cetakan Kedua. Jakarta: Panitia Penerbit Di Bawah Bendera Revolusi, hlm. 424.

¹⁴*Ibid.*, hlm. 433.

perasaan senasib sepenanggungan yang dirasakan oleh sekelompok masyarakat. Perasaan itu bisa muncul dan dirasakan karena dari sejarah panjang yang telah dilalui oleh masyarakat tersebut, sehingga mengkristal dalam ingatan komunal masyarakat dan melahirkan emosi bersama, yang kemudian diekspresikan dalam sistem kehidupan bermasyarakat.

Sejarah dimulai ketika manusia mulai mengenal tulisan yang digunakan untuk mencatat kebudayaan dan aktivitas kehidupan manusia. Aksara digunakan manusia sebagai sarana mereka untuk mewariskan tradisi-tradisi dan budaya-budaya kepada anak keturunan mereka. Perjalanan sejarah Nusantara dimulai pada sekitar abad pertama dalam kalender Masehi. Perkembangan masyarakat yang lebih luas dari desa menjadi kota-kota dengan sistem pemerintahan yang berkembang lebih maju dari desa. Kota-kota tua tersebut umumnya terletak di daerah-daerah lembah di pinggir-pinggir sungai. Sungai-sungai itu biasanya dijadikan sebagai akses untuk transportasi. Melalui jalur sungai, terjadilah hubungan dengan dunia luar yang umumnya melalui perdagangan di mana aktivitas tersebut membawa pengaruh terhadap kebudayaan masyarakat Nusantara.

Zaman sejarah Nusantara yang ditandai dengan dibuatnya prasasti-prasasti berhuruf Palawa, seiring dengan munculnya kerajaan-kerajaan di Nusantara. Berdirinya kerajaan-kerajaan itu tidak terlepas dari pengaruh kebudayaan yang datang dari India, terutama agama Hindu dan Buddha. Kerajaan Sriwijaya dan Majapahit menjadi contoh negara yang ada di Nusantara ini yang pernah mengalami zaman keemasan. Dua kerajaan itulah yang banyak menjadi rujukan oleh para pendiri bangsa dalam menyusun ide pendirian negara Indonesia. Konsep yang diadopsi menjadi semboyan negara Bhinneka Tunggal Ika datang dari peradaban pada zaman keemasan dari Kerajaan Majapahit. Peradaban unggul zaman Kerajaan Majapahit dapat diketahui dari berbagai kitab yang dikarang oleh pujangga pada masa itu. Di antara kitab-kitab itu, yaitu *Kakawin Sutasoma* karya Mpu Tantular dan *Kakawin Nagarakretagama* karangan Mpu Prapanca yang menjadi sumber rujukan mengenai keadaan di masa kejayaan Kerajaan Majapahit.

Hal penting yang dapat dipetik menjadi pelajaran untuk bangsa Indonesia dari masa kejayaan Kerajaan Majapahit adalah adanya toleransi yang tinggi dalam kehidupan masyarakatnya, dan adanya

semangat persatuan yang kuat dalam negaranya. Kedua hal tersebut merupakan budaya asli bangsa Indonesia yang sudah dimiliki jauh sebelum terbentuknya NKRI. Budaya yang membentuk karakter bangsa Indonesia yang seharusnya dapat terus dipelihara dan dijaga sebagai ciri khas dan keunggulan bangsa dalam menghadapi tantangan kehidupan globalisasi di era negara modern.

a. Toleransi Kehidupan Beragama pada Masa Kerajaan Majapahit

Dalam Kitab Nagarakertagama, dalam pupuh 77 Mpu Prapanca menceritakan tentang desa-desa yang menganut Buddha Bajra. Sementara itu, dalam pupuh 78 disebutkan desa-desa penganut Hindu yang terdiri dari dua aliran, yaitu Hindu aliran Siwa dan Hindu aliran Wisnu. Hal itu menunjukkan bahwa rakyat Majapahit dalam hal penganut agama terdiri dari umat agama yang berbeda-beda. Mpu Prapanca sendiri adalah penganut agama Buddha. Ia berkarya dengan inisiatif sendiri secara sukarela untuk kerajaan Majapahit dengan memuji Sang Raja yang merupakan kerajaan yang diidentikkan sebagai kerajaan Hindu. Ia menuliskan secara positif citra Majapahit, menuliskan sebuah sejarah dengan rinci, lengkap, dan terbaca logis.

Agama Hindu yang berkembang di Majapahit terdiri dari dua aliran, yaitu aliran Siwa dan Wisnu. Aliran Hindu Wisnu, yaitu Hindu Waisnawa yang merupakan pemuja Dewa Wisnu bermula setelah terjadinya letusan Gunung Merapi di tahun 929 Masehi. Aliran ini berasal dari Raja Airlangga dan dilanjutkan oleh raja-raja Kediri, seperti Raja Jayabaya yang dianggap sebagai titisan dari Dewa Wisnu. Sementara aliran Hindu Siwa bermula dari raja Medang Isyana di Jawa Timur yang merupakan leluhur Raja Dharmawangsa dan Raja Airlangga. Raja Isyana dikenal juga dengan nama yang populer, yaitu Mpu Senduk. Nama Mpu Senduk melambangkan seekor Ular Kobra yang dikenal sebagai kalung dari Dewa Siwa. Hal itu diartikan bahwa Raja Isyana atau Mpu Senduk merupakan kesayangan dari Dewa Siwa. Dengan kata lain, dapat diartikan bahwa Raja Isyana menjadi penganut Hindu Siwa secara tekun dan mendalam.¹⁵

Adanya aliran Hindu Siwa, Hindu Waisnawa, dan Buddha yang dianut rakyat Majapahit di mana mereka hidup dengan damai tanpa

¹⁵Damaika Saktiani, dkk., *Op. Cit.*, hlm. 7.

saling mengganggu satu sama lain menunjukkan adanya toleransi beragama di kerajaan Majapahit. Agama Buddha di Majapahit juga mendapat tempat yang baik di mata rakyat, bahkan pada masa sebelumnya, ada juga raja Majapahit yang menganut agama Buddha. Penganut agama yang berbeda tersebut dapat hidup berdampingan di Majapahit dengan damai. Itu menunjukkan bahwa toleransi beragama sudah menjadi kenyataan dan merupakan suasana yang alami yang sudah berlangsung turun-temurun, diwariskan oleh raja-raja dan rakyat Majapahit sejak masa-masa sebelumnya. Toleransi beragama seperti itulah yang digambarkan oleh Mpu Tantular dalam *Kakawin Sutasoma* pada salah satu pupuhnya dengan ungkapan “*Bhinneka Tunggal Ika, tan hana dharma mangrwa*”.

Ada beberapa faktor penting yang memengaruhi terbinanya toleransi beragama di Kerajaan Majapahit. Faktor-faktor itu adalah sebagai berikut. *Pertama*, rakyat Majapahit yang mengutamakan harmoni nilai-nilai dasar kehidupan yang membuat penganut agama bersikap fanatik. *Kedua*, agama di Majapahit ditanggapi sebagai suatu nilai yang paralel bila dihadapkan dengan nilai-nilai lokal. *Ketiga*, kepriawaian Raja Majapahit dalam mengelola perbedaan agama dengan meletakkan kepentingan negara pada posisi di atas dari perbedaan-perbedaan itu. Contohnya adalah kecerdasan Raja Hayam Wuruk dalam mengakomodasi perbedaan agama dengan memasukkan dalam struktur administrasi kerajaan.¹⁶

b. Semangat Persatuan Negara Kerajaan Majapahit

Semangat persatuan pada masa Kerajaan Majapahit bisa dirasakan dalam Sumpah Palapa yang diikrarkan oleh Mahapatih Gajah Mada. Dalam sumpahnya itu, Gajah Mada bercita-cita untuk menyatukan wilayah Nusantara dalam wilayah kekuasaan Kerajaan Majapahit. Ia berharap agar Nusantara dapat disatukan sehingga dengan kesatuan itu dapat membawa kejayaan, kemuliaan, dan kesejahteraan yang dinikmati seluruh rakyat Majapahit. Gajah Mada bercita-cita membentuk imperium besar yang mencakup seluruh kepulauan Nusantara, bahkan menjangkau Semenanjung Melayu hingga sampai ke Siam.

¹⁶Edna C. Pattisina dan A. Ponco Anggoro. 2018. Keberagaman yang Membangun. Dalam M. Hernowo (ed). *Membaca Indonesia #MenyatukanKepingan*. Jakarta: Kompas Media Utama, hlm. 19.

Cita-cita Gajah Mada itu diwujudkan dengan mengadakan ekspansi atau serangan ke pulau-pulau lain di Nusantara. Ada kerajaan yang dengan sukarela bergabung dengan Majapahit, namun ada juga yang ditaklukkan melalui peperangan. Dalam *Kakawin Nagarakretagama* disebutkan kerajaan-kerajaan yang ditaklukkan oleh Majapahit. Di antara kerajaan yang ditaklukkan Majapahit adalah kerajaan Pasai yang merupakan kerajaan Islam di Sumatera. Kerajaan Islam lainnya yang berhasil ditaklukkan Majapahit adalah Terenggano.¹⁷ Terenggano diidentikkan sebagai kerajaan Islam berdasarkan prasasti Terenggano yang tersimpan di Kuala Lumpur yang menyebutkan bahwa sebuah pemerintahan yang berdiri pada abad ke-14 di Terenggano, dan pemerintahan itu menjalankan hukum Islam.

Kerajaan Majapahit mengalami zaman keemasan pada masa Gajah Mada sebagai Mahapatih. Setelah meninggalnya Gajah Mada (1364 M) secara berangsur Majapahit mengalami kemunduran. Banyak kerajaan yang semula di bawah kendali Majapahit kemudian melepaskan diri atau diambil alih oleh kerajaan lain. Sebagian orang berpendapat bahwa keruntuhan Majapahit akibat serangan dari Kesultanan Demak yang merupakan kerajaan Islam di Jawa. Namun, Hamka berpendapat lain, yaitu bahwa Majapahit runtuh karena tidak memiliki orang besar lagi. Majapahit runtuh bukan karena penyerangan dari kerajaan lain.¹⁸ Keruntuhan Majapahit memang dikarenakan oleh perebutan kekuasaan di antara keluarga raja yang berebut tahta kerajaan. Adipati Unus dari Demak yang dianggap berhasil menaklukkan Majapahit juga sebenarnya masih keturunan dari raja Majapahit. Jadi, meskipun Demak merupakan kerajaan Islam, sedangkan Majapahit sebagai kerajaan Hindu, namun yang berpengaruh dominan terhadap keruntuhan Majapahit itu adalah faktor politiknya, bukan faktor agamanya.

Pelajaran berharga yang dapat diambil dari dua hal penting dalam sejarah Majapahit di atas bagi bangsa Indonesia adalah bahwa: *pertama*, toleransi di tengah kehidupan beragam agama itu yang dapat menjadikan kehidupan bernegara berjalan dengan damai dan sejahtera. *Kedua*, persatuan membuat negara lebih mudah dalam mencapai kejayaan. *Ketiga*, politik kekuasaan dapat mengakibatkan keruntuhan negara bila tanpa ada aturan main.

¹⁷Hamka. 2017. *Dari Perbendaharaan Lama: Menyingkap Sejarah Islam di Nusantara*. Jakarta: Gema Insani, hlm. 9.

¹⁸*Ibid.*, hlm. 10.

2. Arti Penting Sejarah untuk Memupuk Persatuan Bangsa

Pentingnya sejarah telah dirasakan oleh para pejuang kemerdekaan yang mencari rujukan secara serius untuk menumbuhkan nasionalisme. Dalam pencarian itu, sejarah kerajaan Sriwijaya dan Majapahit dipasangkan untuk menjadi bukti historis yang penting bagi kesatuan Indonesia.¹⁹ Soekarno merasakan pentingnya sejarah dan ia makin tertarik dengan sejarah Indonesia sehingga ia mau menjadi pengajar sejarah pada Institut Ksatrian, lembaga pendidikan milik Douwes Dekker. Dalam pembelaannya yang disampaikan dalam Indonesia Menggugat pada tahun 1930, Soekarno menyampaikan tentang bergelornya semangat nasionalisme orang Indonesia ketika mendengar sejarah kebesaran kerajaan-kerajaan di Nusantara pada zaman dahulu, masa kerajaan Sriwijaya, kebesaran Mpu Sindok dan Erlangga, kerajaan Kediri, Singosari, Majapahit, dan Pajajaran.²⁰ Dengan mengingat sejarah kebesaran kerajaan-kerajaan di Nusantara itu, maka semakin besarlah harapan dan kepercayaan rakyat akan masa depan Indonesia yang akan lepas dari kolonialisme.

Melalui belajar sejarah, persatuan Indonesia dipupuk demi mewujudkan kemerdekaan. Dengan romantisme kejayaan kerajaan prakolonial, persoalan identitas nasional memperoleh jawabannya. Mohammad Ali menggambarkan dengan baik dalam teori sejarah Indonesia sebagai cara membangkitkan semangat perjuangan bangsa Indonesia dan untuk meningkatkan harga diri bangsa agar hilang perasaan rendah diri di hadapan kolonial belanda. Menurutnya, fungsi utama dari sejarah Indonesia adalah guna menunjukkan kalau bangsa Indonesia merupakan:

- a. bangsa yang mempunyai harkat dan martabat sama dengan orang bangsa kulit putih;
- b. bangsa yang memiliki kehormatan karena adanya sejarah masa keemasan dan kejayaan;
- c. bahwa puncak kebesaran bangsa Indonesia yang sama dengan bangsa lainnya;
- d. bahwa keruntuhan serta kehinaan karena dijajah merupakan akibat adanya tipu daya dan kelicikan Belanda dengan politik adu dombanya (*divide et-impera*).²¹

¹⁹Anthony Reid, *Op. Cit.*, hlm. 163.

²⁰*Ibid.*, hlm. 164–165.

²¹Mohammad Ali. 1963. *Pengantar Ilmu Sejarah Indonesia*. Jakarta: Bhatara, hlm. 114–115.

Tema persatuan mulai menjadi suara bersama dari para pejuang perjuangan kemerdekaan Indonesia sekitar tahun 1920-an. Narasi tentang persatuan yang berkembang pada waktu itu adalah bahwa kebebasan bangsa hilang karena adanya perpecahan, dan kebebasan akan diperoleh kembali melalui persatuan.²² Soekarno menganggap persatuan merupakan hal sangat penting bagi perjuangan kemerdekaan. Bahkan karena begitu pentingnya persatuan menurutnya, ia sampai menangis tersedu-sedu seperti seorang bayi ketika mendengar kabar tentang pecahnya PNI, partai yang ia dirikan dan ia besarkan. Soekarno mengungkapkan bahwa kabar perpecahan PNI yang didengarnya saat ia sedang di penjara, merupakan suatu hal yang tidak bisa dipikunya karena lebih berat daripada penderitaannya sendiri di penjara, lebih berat daripada diasingkan, bahkan dikatakan lebih berat dibandingkan tekanan dalam liang kuburnya.²³ Mengetahui perpecahan di dalam tubuh partai saja telah membuatnya sangat terpukul. Apalagi bila perpecahan itu menimpa bangsa yang sangat ia cintai.

Pentingnya persatuan bagi dasar negara Indonesia merdeka, telah dibahas pada saat persiapan kemerdekaan Indonesia dalam pembahasan tentang konstitusi dan dasar negara oleh BPUPK. Pentingnya persatuan menjadi landasan dalam berbangsa dan bernegara, bukan hanya bertumpu pada apa yang disebut sebagai perangkat kerasnya dalam bentuk kesatuan politik (pemerintahan), kesatuan wilayah, dan inklusivitas rakyat. Namun, perlu juga semacam perangkat lunaknya seperti eksistensi kebudayaan nasional. Persatuan nasional memerlukan suatu yang diistilahkan oleh Soekarno dengan istilah: “identitas nasional” dan “berkepribadian dalam kebudayaan”.²⁴ Senada dengan hal tersebut, apa yang disampaikan oleh Soepomo bahwa karena kita menginginkan persatuan nasional, kita mengajak untuk lahirnya sebuah kebudayaan nasional.

Terkait soal kebudayaan, sejak 1930-an telah ada suatu polemik mengenai kebudayaan berkaitan tentang basis kebudayaan dari negara

²²Muhammad Yamin. 1950. *Sedjarah Peperangan Dipanegara*. Jakarta: Jajasan Pembangunan, hlm. 5-6.

²³Cindy Adams. 2018. *Bung Karno: Penyambung Lidah Rakyat Indonesia*. Terjemahan oleh Syamsu Hadi. Edisi revisi cetakan kelima. Jakarta: Yayasan Bung Karno, hlm. 136-137.

²⁴Yudi Latif. Negara Paripurna... *Op. Cit.*, hlm. 353.

Indonesia merdeka. Polemik itu mempersoalkan kebudayaan lama yang asli dalam konteks adanya konsep kebudayaan Barat dan Timur, serta kebudayaan Indonesia yang baru. Salah satu contoh polemik adalah antara Sutan Takdir Alisjahbana dengan Sanusi Pane. Dalam tulisan berjudul “Menuju Masyarakat dan Kebudayaan Baru”, Sutan Takdir Alisjahbana mengungkapkan bahwa kebudayaan Indonesia tidak mungkin merupakan sambungan dari kebudayaan Jawa, Sunda, ataupun kebudayaan lainnya. Sementara itu, Sanusi Pane membela eksistensi dari kebudayaan warisan melalui tulisannya yang berjudul “Jagad Besar dan Kecil”, dengan mengatakan tentang mewujudkan kebudayaan baru dengan ramuan zaman Timur sebagai kebudayaan yang silam, diperkaya dengan ramuan yang berasal dari Barat. Sebelumnya, pada tahun 1908 dalam Konggres Boedi Utomo, Radjiman Wedyodiningrat mengatakan: “Jika pribumi dipisahkan sepenuhnya dan secara paksa dari masa lalunya, yang akan terbentuk adalah manusia tanpa akar, tidak berkelas, tersesat di antara dua peradaban”.²⁵

Rumusan tentang kebudayaan dalam konstitusi pada akhirnya merupakan jalan sintesis dari berbagai pendapat yang berkembang pada saat sidang BPUPK. Kebudayaan nasional di dalam konstitusi UUD NRI 1945 diatur dalam bab mengenai pendidikan, pada Pasal 32, yaitu: “Pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia”. Perumusan pasal tentang kebudayaan yang singkat itu dapat menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, pada pasal tentang kebudayaan ini diberikan penjelasan. Ada tiga penjas yang diberikan dalam Penjelasan UUD NRI 1945 yang menjawab pertanyaan berkaitan dengan hakikat kebudayaan. *Pertama*, bahwa yang dimaksud dengan kebudayaan bangsa adalah kebudayaan yang timbul sebagai buah usaha budi daya rakyat Indonesia seluruhnya. *Kedua*, dijelaskan bahwa kebudayaan lama dan asli yang terdapat sebagai puncak-puncak kebudayaan di daerah-daerah di seluruh Indonesia, terhitung sebagai kebudayaan bangsa. *Ketiga*, dijelaskan bahwa usaha kebudayaan harus menuju ke arah kemajuan adab, budaya, dan persatuan dengan tidak menolak bahan-bahan baru dari kebudayaan asing yang dapat memperkembangkan atau memperkaya kebudayaan bangsa sendiri, serta mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa Indonesia.

²⁵Supardi. 2007. *Kongres Kebudayaan, 1918–2003*. Yogyakarta: Ombak, hlm. 24–25.

Persatuan Indonesia juga diperkuat melalui bahasa persatuan, yaitu bahasa Indonesia. Penggunaan bahasa Indonesia bukan berarti menghilangkan bahasa daerah dengan mengganti menjadi bahasa Indonesia, seperti yang dikatakan Soepomo. Janganlah misalnya ada ungkapan, “Janganlah lagi memakai nama Soekardjo karena nama itu nama Jawa, tetapi pakailah nama Indonesia”. Bukan seperti itu maksud penggunaan bahasa Indonesia sebagai bahasa negara. Bahasa-bahasa daerah seperti bahasa Jawa, bahasa Sunda, bahasa Melayu, dan lain-lain bahasa daerah, tetap harus dipelihara dan dipergunakan dalam kehidupan sehari-hari di masyarakat. Bersamaan dengan itu, bahasa Indonesia harus dikembangkan dan digunakan sebagai bahasa persatuan, sebagai bahasa negara. Dalam berinteraksi antarmasyarakat yang berbeda daerah dan berbeda suku, digunakan bahasa Indonesia dengan semangat persatuan. Menjunjung tinggi bahasa Indonesia yang merupakan bahasa negara, maka akan membuat persatuan seluruh bangsa Indonesia dapat lebih kekal.

Melalui pengaturan kebudayaan nasional dan bahasa Indonesia dalam konstitusi, bangsa Indonesia meneguhkan persatuan dan kesatuan seluruh bangsa Indonesia dengan tetap mempertahankan serta memelihara keragaman dan kekhasan masing-masing daerah, etnis, atau suku bangsa. Hal itu sekaligus menunjukkan bahwa bangsa Indonesia bertekad untuk tetap menjaga warisan dari para leluhur, dan bagian dari upaya mengingat pentingnya sejarah bagi perkembangan bangsa dalam ingatan (memori) kolektif bangsa Indonesia. Tekad seperti itulah yang terpatry di dalam semboyan negara Bhinneka Tunggal Ika.

3. Penguatan Ingatan Kolektif Bangsa untuk Mempertahankan Bangunan NKRI

Pentingnya aktualisasi nilai persatuan-kesatuan yang terkandung dalam Bhinneka Tunggal Ika bagi NKRI terkait dengan sejarah berdirinya NKRI. Sejarah dan ingatan kolektif memiliki kaitan erat, karena esensi sebuah masyarakat adalah ingatan kolektifnya.²⁶ Antara sejarah dengan ingatan kolektif akan memungkinkan terciptanya suatu masyarakat,

²⁶Reza A. A. Wattimena. 2016. Mengurai Ingatan Kolektif Bersama Maurice Halbwachs, Jan Assmann, dan Aleida Assmann, Dalam Konteks Peristiwa 65 di Indonesia. Dalam *Studia Philosophica et Theologica*, Vol. 16, (2), hlm. 162–196.

karena keduanya merupakan dasar bagi keberadaan sebuah masyarakat. Menurut Maurice Halbwachs, ingatan kolektif adalah pikiran yang terus berlanjut yang kelanjutannya tidak artifisial, karena ia mengambil dari masa lalu apa yang masih hidup atau apa yang mampu untuk hidup di dalam kesadaran sebuah kelompok yang melestarikan ingatan tersebut.²⁷ Maurice Halbwachs merupakan seorang sosiolog yang sekaligus filsuf. Ia menggabungkan pemikiran filosofis individualistik dari Bergson dan teori sosial dari Emile Durkheim yang menjadi dasar bagi pemikirannya mengenai ingatan kolektif. Berdasar sudut pandang ini, ingatan kolektif akan dapat dimengerti sebagai suatu hubungan antara keadaan pada masa sekarang, dengan ingatan terhadap masa lalu. Dengan demikian, ingatan kolektif dapat dipahami sebagai rekonstruksi sosial atas masa lalu dipandang dari sudut pandang pada masa kini.

Mengacu pada pendapat Halbwachs tentang ingatan kolektif, dapat ditarik kesimpulan ada tiga hal yang penting, yakni perlunya kontinuitas ingatan, adanya kesadaran, dan adanya kehendak yang bersifat politis untuk melestarikan ingatan bagi warganya. Hal *pertama*, perlunya kontinuitas ingatan kolektif karena sebagai sebuah proses berkelanjutan, yang dapat berubah sesuai dengan perubahan yang dialami masyarakat. Dengan demikian, ingatan kolektif bersifat dinamis. Hal *kedua* adalah bahwa adanya ingatan kolektif itu terletak pada masyarakat yang tertanam dalam kesadaran semua warganya. Sementara itu, hal yang *ketiga*, yaitu pelestarian terhadap ingatan kolektif itu akan sangat tergantung pada kehendak yang bersifat politis bagi warga masyarakat.

Ingatan kolektif (*collective memory*) terbentuk dengan dua cara. *Pertama* adalah apabila orang-orang tersebut mengalami peristiwa sejarah yang sama. Mereka menjadi pelaku dari suatu peristiwa walaupun pengalaman itu sendiri tidak seluruhnya sama. Cara *kedua* adalah dengan mempelajari peristiwa-peristiwa tersebut melalui cerita sejarah. Cerita sejarah tersebut direkonstruksi oleh sejarawan peneliti berdasarkan fakta yang dapat dikumpulkan dari sumber sejarah yang tersedia, dan berdasarkan cara pandang sejarawan.²⁸

²⁷*Ibid.*

²⁸Hamid Hasan. 2019. Pendidikan Sejarah dalam Rangka Pengembangan Memori Kolektif dan Jati Diri Bangsa. (Online) <http://sejarah.upi.edu/artikel> Diakses pada 17 Maret 2022.

Bhinneka Tunggal Ika merupakan bagian dari sejarah bangsa yang memiliki peran penting bagi proses berdirinya negara Indonesia. Ia adalah warisan sejarah yang telah membentuk ingatan kolektif para pendiri bangsa dan negara Indonesia, sehingga kemudian menjadikannya sebagai sebuah semboyan negara. Sebuah kalimat yang memiliki dimensi mistis karena mengandung kekuatan untuk mendorong dan memotivasi rakyat Indonesia untuk tetap bersatu dalam kesatuan bangsa dan negara Indonesia. Nilai persatuan-kesatuan dalam Bhinneka Tunggal Ika harus senantiasa diaktualisasikan melalui kehidupan bernegara yang sesuai dengan bangunan NKRI. Ingatan kolektif terhadap Bhinneka Tunggal Ika harus senantiasa dijaga secara berkelanjutan, dengan penuh kesadaran dan keinginan kuat untuk menjadikannya sebagai warisan yang harus dilestarikan oleh generasi mendatang.

Daerah-daerah di Indonesia mempunyai sejarahnya sendiri-sendiri. Namun, dalam ketatanegaraan Indonesia, setiap daerah memiliki peran yang besar bagi terbentuknya bangunan NKRI. Peran yang dimulai dari masa perjuangan kemerdekaan, dengan mengikrarkan tekad persatuan menjadi satu bangsa Indonesia. Begitu pula pada masa Republik Indonesia Serikat, di mana mayoritas negara bagian menginginkan untuk kembali ke bentuk negara kesatuan. Oleh karena itu, aktualisasi nilai persatuan-kesatuan pada pemerintahan daerah dengan mengingat komitmen bersejarah persatuan bangsa Indonesia, menjadikannya sebagai ingatan kolektif akan komitmen persatuan tersebut, sangat penting dilakukan untuk mempertahankan bangunan NKRI. Bangunan negara yang telah menjadi keinginan bersama.

D. Nilai Persatuan-Kesatuan Menjaga dan Mempertahankan Pancasila

1. Pancasila sebagai Meja Statis dan *Leitstar* Dinamis

Soekarno pada saat merumuskan dasar negara bagi negara Indonesia, mengatakan bahwa harus dapat meletakkan negara di atas suatu meja statis di mana dapat mempersatukan seluruh elemen di dalam bangsa, juga harus memiliki tuntunan dinamis ke arah mana akan digerakkan rakyat, bangsa, dan negara. Lebih lanjut, Soekarno mengatakan: “Saya beri uraian itu tadi agar saudara-saudara mengerti bahwa bagi Republik

Indonesia, kita memerlukan satu dasar yang bisa menjadi dasar statis dan yang bisa menjadi *leitstar* dinamis”.²⁹ *Leitstar* adalah kata dalam bahasa Jerman yang berarti (*guiding star*), yaitu bintang penuntun atau bintang pemimpin. Dengan demikian, Pancasila yang kemudian dirumuskan menjadi dasar negara memiliki dua kedudukan, yaitu sebagai meja statis dan *leitstar* dinamis.

Pancasila sebagai meja statis, ibarat seperti meja yang digunakan sebagai tempat diletakkan berbagai macam barang yang disusun di atas meja sehingga tertata dengan baik dan rapi. Dalam konteks negara Indonesia, Pancasila menjadi meja tempat berkumpulnya manusia dari beribu-ribu suku, etnis, agama, dan budaya, dengan berbagai macam kepentingan serta ide-ide. Di atas meja Pancasila elemen-elemen itu bersatu dan menyatu membentuk susunan negara yang memiliki cita-cita dan tujuan bersama. Ia menjadi dasar bagi suku, etnis, dan agama yang berada di atas meja tersebut. Meja statis Pancasila telah menjadi tempat yang kokoh dan stabil bagi keberadaan rakyat yang menempati serta mendiami secara bersama-sama dengan harmonis.

Kedudukan sebagai meja statis adalah bahwa Pancasila telah disepakati bersama oleh para pendiri bangsa untuk dijadikan sebagai dasar negara. Sebagai dasar negara, Pancasila telah mendapatkan kedudukan yang tetap, kuat, dan kokoh setelah disahkannya UUD oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945. Dalam Pembukaan UUD NRI 1945, secara tegas dinyatakan tentang Pancasila sebagai dasar negara. Bahkan setelah amendemen menjadi semakin kuat setelah dicantumkannya ketentuan tentang politik hukum pembatasan perubahan substansi UUD, yang mana menyebutkan bahwa perubahan UUD hanya menjangkau pasal-pasal nya saja, tanpa bisa menjangkau Pembukaan. Dengan demikian, kedudukan Pancasila sebagai meja statis telah terpenuhi serta bersifat tetap, kuat, dan kokoh.

Pancasila dalam kedudukan sebagai *leitstar* dinamis, diharapkan akan menjadi penuntun atau penunjuk ke arah mana bangsa dan negara Indonesia akan bergerak, bagaimana menggerakkannya, dan apa yang ingin dituju atau dicapai. Berdasar pemikiran tersebut, maka hal yang utama dalam posisi sebagai *leitstar* dinamis adalah bahwa Pancasila itu harus diaktualisasikan atau diimplementasikan dalam

²⁹Yudi Latif, *Op. Cit.*, hlm. 14.

kehidupan bernegara. Nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila harus direalisasikan dalam praktik kehidupan bernegara. Ketika Pancasila menjadi dasar negara, bukan berarti ia menjadi suatu yang statis, sesuatu yang disakralkan, menjadi sebuah monumen yang tidak boleh diutak-atik atau dikritisi.

Pancasila merupakan rumusan hasil pemikiran seorang Soekarno melalui sebuah perenungan yang melintasi zaman, dengan pergolakan pemikiran ideologi politik, dan menggali sampai sedalam-dalamnya jiwa masyarakat, serta dengan menengadah meminta petunjuk Tuhan. Melihat proses penggalan yang demikian, menunjukkan bahwa Pancasila juga merupakan sebuah ideologi yang dimaksudkan sebagai sebuah ideologi bagi kehidupan bernegara. Untuk mengimplementasikan dan merealisasikan ide-ide dalam Pancasila dalam kehidupan negara yang akan berlangsung dalam waktu yang panjang, harus memperhatikan kondisi aktual sesuai perubahan zaman. Sebagai sebuah ideologi yang diharapkan menjadi *leitstar* dinamis, Pancasila harus menempatkan sebagai sebuah ideologi yang terbuka.

Ideologi dapat diartikan sebagai kumpulan dari gagasan, ide, keyakinan, dan kepercayaan yang menyeluruh serta sistematis, menyangkut, serta mengatur mengenai tingkah laku dari sekelompok manusia tertentu dalam berbagai bidang kehidupan.³⁰ Pancasila merupakan ideologi negara yang bersifat terbuka, yang maksudnya adalah bersifat aktual, dinamis, antisipatif, dan senantiasa mampu mengikuti perkembangan zaman. Dalam ideologi yang terbuka, terkandung cita-cita dan juga nilai-nilai yang mendasar. Cita-cita dan nilai-nilai tersebut bersifat tetap, dan tidak berubah, serta tidak langsung operasional, sehingga perlu dieksplisitkan. Pancasila perlu dieksplisitkan dalam wawasan yang secara konkret, sehingga kemampuannya lebih tajam untuk menyelesaikan permasalahan aktual.

Menurut Kaelan, Pancasila sebagai ideologi yang bersifat terbuka memiliki tiga dimensi, yaitu sebagai berikut.³¹

- a. Dimensi idealistis. Maksudnya adalah bahwa nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila, yang pada hakikatnya berisi nilai-nilai tentang: nilai ketuhanan, nilai kemanusiaan, nilai persatuan,

³⁰Kaelan. Negara Kebangsaan Pancasila, *Op. Cit.*, hlm. 62.

³¹*Ibid.*, hlm. 68.

nilai kerakyatan, dan nilai keadilan, merupakan nilai-nilai yang ideal yang bersumber pada pandangan hidup yang bersifat filosofis.

- b. Dimensi normatif. Maksudnya, yaitu bahwa nilai-nilai yang ada dalam Pancasila perlu dijabarkan lebih lanjut ke dalam sistem norma. Sebagai negara hukum, Indonesia memiliki sistem norma yang membentuk sebuah hierarki perundang-undangan di mana Pancasila yang terkandung di dalam Pembukaan UUD NRI 1945 menempati kedudukan sebagai norma pokok negara yang bersifat fundamental (*staatsfundamentalnorm*).
- c. Dimensi realistik. Pancasila sebagai ideologi menunjukkan realitas kehidupan yang berkembang di masyarakat, bukan merupakan sesuatu yang utopis. Oleh karenanya, Pancasila harus dapat dijabarkan dalam kehidupan sehari-hari dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat.

Secara lebih sederhana, dapat dirumuskan bahwa Pancasila sebagai ideologi terbuka yang di dalamnya mengandung nilai-nilai dasar yang ideal, perlu dijabarkan ke dalam norma-norma hukum yang operasional agar mewujudkan dalam realitas kehidupan masyarakat di setiap aspek kehidupan bernegara.

2. Kekuatan Pancasila sebagai Ideologi Pemersatu

Pancasila dianggap sebagai ideologi oleh karena adanya praktik politik yang mendahuluinya.³² Oleh karenanya, Pancasila tidak bisa disamakan dengan liberalisme dan marxisme yang mempunyai susunan dan sistematika serta bangunan gagasan yang ketat (*rigid*) sebagai ideologi. Hal tersebut mengandung pengertian bahwa, *pertama*, jika dibandingkan dengan bermacam ideologi yang tumbuh dari sejarah dan transformasi sosial, seperti nasionalisme, sosialisme, komunisme, liberalisme, maka Pancasila hadir dari sebuah proses seleksi politik yang khusus, historis, dan diadakan untuk menjawab kebutuhan praktis berkaitan dengan syarat-syarat berdirinya negara merdeka. Dalam Pancasila tidak terdapat proyek mengenai bagaimana masyarakat itu harus ditata, bagaimana manusianya terbentuk, dan bagaimana

³²Robertus Robet. 2018. Antinomi Pancasila. Dalam *Prisma*, Vol. 37, No. 2, hlm. 141–152.

dioperasionalkan agar menjangkau permasalahan-permasalahan dunia. Adanya filsafat Pancasila dimungkinkan setelah mendapat tafsiran dari integralisme pada masa Orde Baru. Dengan demikian, ideologisasi dan intelektualisasi Pancasila terjadi karena adanya paham dari luar Pancasila. *Kedua*, diskursus Pancasila sebagai ideologi karena adanya motif untuk mendefinisikan dan memaknakan secara politik, sehingga upaya untuk mengilmiahkan serta menyistematikan Pancasila tampak sebagai usaha yang dipaksakan. Istilah Pancasila sebagai ideologi terbuka, sebenarnya lebih banyak menjelaskan kekakuan akibat adanya upaya melakukan pemfilsafatan, dengan harapan akan mengurangi aspek politik serta esensialisme dan kemutlakkan dari Pancasila.³³

Sebelum dianggap sebagai sebuah ideologi, Pancasila merupakan sebuah konsep hasil suatu perjanjian politik dalam sejarah Indonesia, yang diadakan dalam rangka untuk menjamin adanya persatuan nasional. Meski Soekarno membandingkan serta menyejajarkan Pancasila dengan ideologi dan paham-paham, seperti Islamisme, Marxisme, dan Fasisme. Namun, fungsi akhir dan yang utama dari Pancasila pada dasarnya adalah untuk menjamin keberlangsungan kemerdekaan negara Indonesia. Jadi, meskipun ia menyebut berbagai gagasan dan ideologi, ia tidak pernah membangun suatu teoretisasi yang mengarahkan Pancasila menjadi semacam ideologi yang memiliki struktur dan tubuh kefilsafatan yang ketat dan komprehensif. Pancasila merupakan pandangan bersama yang perlu ada menjadi syarat minimal dari pendirian negara Indonesia merdeka.

Proses perumusan Pancasila merupakan bagian dari sejarah panjang pendirian negara Indonesia. Dalam sejarah Nusantara, terdapat relasi yang sangat kuat antara agama dan negara dalam suatu hubungan yang saling memengaruhi dan membutuhkan. Agama membutuhkan negara agar melindungi dan menjaga ajaran-ajaran agama, dan negara membutuhkan agama guna mendapatkan legitimasi kekuasaan. Perumusan Pancasila tidak terbebas dari adanya pertentangan politik mengenai ideologi dalam hubungannya dengan agama dan negara. Muncul dua kutub besar yang berbeda pandangan, yaitu golongan nasionalis atau kebangsaan sekuler dan golongan kebangsaan Islam. Perdebatan antara dua kutub itu pada tanggal 18 Agustus 1945 dapat

³³*Ibid.*

dipertemukan dalam kesepakatan dasar dengan disahkannya UUD NRI 1945 yang di dalam Pembukaan memuat rumusan Pancasila. Dengan demikian, Pancasila yang rumusannya menghilangkan “tujuh kata” yang semula ada di Piagam Jakarta, diterima oleh semua pihak. Penghapusan “tujuh kata” yang merupakan andil besar dari Hatta dengan menyampaikan argumen agar dapat mencapai “persatuan Indonesia yang bulat”. Pancasila berperan menjadi “penjaga” persatuan Indonesia.

Pancasila yang telah disepakati, dalam istilah yang disebut oleh Soekarno dengan *gentlemen agreement*, tidak menjamin terbebas dari adanya pemaknaan dan penafsiran, atau bahkan perubahan, seiring perjalanan negara Indonesia. Muncul kembali ketegangan politik terkait dengan Pancasila, di mana pada masa Konstituante (1956–1959) terjadi perdebatan politik yang sengit yang memunculkan kembali pembelahan antara “blok Pancasila” yang didukung oleh PNI, PKI, Partai Katolik, PSI, dan lain-lain, “blok Islam” yang diwakili oleh Masyumi dan NU, serta “blok sosial-ekonomi” yang terdiri dari Murba, Partai Buruh, dan Acoma.³⁴ Kembali masalah relasi antara negara dan agama yang menjadi pangkal perdebatan di antara ketiga kubu tersebut. Ketegangan politik itu diselesaikan oleh Presiden Soekarno dengan mengeluarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Dengan keluarnya Dekrit Presiden yang menyatakan untuk kembali kepada UUD NRI 1945, Pancasila tetap menjadi dasar negara. Pancasila menunjukkan eksistensinya sebagai “penjaga” persatuan Indonesia.

Masalah ideologi seharusnya sudah selesai semenjak konstitusi UUD NRI 1945 disahkan oleh PPKI, termasuk masalah relasi negara dan agama. Apalagi di dalam UUD NRI 1945 pada Pasal 29 dinyatakan secara tegas bahwa: “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa”. M. Natsir dari Masyumi yang merupakan motor dari “blok Islam” sebenarnya mengakui bahwa Pancasila itu tidak bertentangan dan bahkan sejalan dengan Islam. Hal itu disampaikan dalam pidatonya di Karachi, Pakistan, dengan pidato yang terkenal berjudul “Sumbangan Islam dalam Perdamaian Dunia”.³⁵ Dikatakan olehnya bahwa “Pancasila dapat disebut sebagai ideologi Islam dalam versi Indonesia”.³⁶ Namun

³⁴*Ibid.*

³⁵Yudi Latif, *Op. Cit.*, hlm. 621.

³⁶*Ibid.*

demikian, di dalam Konstituante Natsir dengan Masyumi-nya tetap memperjuangkan agar Islam menjadi dasar negara. Argumen yang disampaikan oleh Natsir adalah Islam merupakan ajaran ideal dan universal, karena itu sudah selayaknya bila negara Indonesia menjadikan ajaran Islam sebagai dasar negara.

Menurut Dawam Raharjo,³⁷ berkaitan dengan golongan kebangsaan Islam yang bersikeras menjadikan ajaran Islam sebagai dasar negara, masalah utamanya adalah karena para pemimpin Islam dan pemikir Islam tidak menempatkan Islam dalam konteks negara dengan masyarakat modern yang bersifat majemuk. Mereka ia nilai gagal untuk memahami bahwa hukum agama, termasuk Islam, hanya ditaati berdasarkan kepercayaan personal. Sementara itu, hukum negara dan hukum publik itu bersifat impersonal, tanpa keharusan iman pada suatu sistem keagamaan. Jika negara dijadikan sebagai instrumen pelaksanaan suatu ajaran agama, seperti halnya yang dikatakan Soepomo, akan timbul masalah berkaitan dengan diskriminasi kepada golongan minoritas dan pada warga negara yang dianggap kelas dua. Padahal masyarakat Indonesia adalah masyarakat yang plural. Sementara itu, bila menurut pada cara pandang Natsir, pandangannya diletakkan pada konteks masyarakat monolitik-homogen. Apabila cara pandang yang berbeda kutub itu terus berlangsung, Pancasila tidak akan berhasil menjadi alat pemersatu.

3. Mengamalkan Pancasila dalam Kehidupan Bernegara

Pancasila adalah dasar negara yang harus dipahami, dihayati, dipercaya, dan diamalkan oleh seluruh rakyat Indonesia di semua lapis serta di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam rangka hal tersebut, Orde Baru membuat kebijakan indoktrinasi ideologi Pancasila. Upaya tersebut dilakukan dengan membuat pedoman pengamalan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, yakni Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4). Indoktrinasi ideologi Pancasila melalui P4, antara lain, dilakukan dengan mewajibkan setiap anggota pegawai negeri dan anggota masyarakat lainnya untuk mengikuti Penataran P4. Di bidang pendidikan, indoktrinasi dilakukan melalui mata pelajaran Pendidikan Moral Pancasila (PMP) yang masuk dalam kurikulum

³⁷*Ibid.*

sekolah. Menurut David Bouchier dalam bukunya: *Illiberal Democracy in Indonesia: The Ideology of the Family State*, sebagaimana dikutip oleh Indira Ardanareswari,³⁸ P4 merupakan sebuah instruksi dan aturan tentang tingkah laku dalam kehidupan sosial serta kehidupan politik bagi seluruh rakyat Indonesia, khususnya pegawai negeri dan instansi pemerintah, serta organisasi masyarakat.

Guna menjalankan program P4, Orde Baru membentuk sebuah badan, yaitu Badan Pembina Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (BP7). Untuk membantu BP7, juga dibentuk Penasihat Presiden tentang Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P7). BP7 dan P7 mempunyai tugas pokok untuk mengoordinasikan semua kegiatan penataran P4 di masyarakat. Kedua badan itu bertanggung jawab untuk menyelenggarakan penataran P4 di luar instansi pemerintah dan diselenggarakan menyeluruh secara nasional. Setelah Orde Baru jatuh, model indoktrinasi ideologi Pancasila ini tidak dilanjutkan.

Dalam konteks bagaimana dalam penghayatan dan pengamalan Pancasila, menarik apa yang disampaikan oleh Kuntowijoyo mengenai proses “radikalisasi Pancasila”.³⁹ Radikalisasi yang dimaksudkan adalah sebuah revolusi gagasan agar membuat Pancasila tegar dan efektif, serta menjadi petunjuk bagi negara bagaimana ditata-kelola dengan benar. Radikalisasi Pancasila, yaitu revolusi gagasan berupa: (a) mengembalikan Pancasila pada posisinya sebagai ideologi negara; (b) pengembangan Pancasila dalam posisinya sebagai ideologi menjadikan juga Pancasila sebagai ilmu; (c) mengupayakan agar Pancasila mempunyai konsistensi dalam produk-produk perundang-undangan, koherensi di antara sila-silanya, dan korespondensi dengan semua realitas sosial; (d) Pancasila yang tidak hanya melayani kepentingan vertikal atau negara, tetapi juga melayani kepentingan horizontal; dan (e) menjadikan Pancasila sebagai sarana kritik negara. Proses radikalisasi Pancasila yang demikian dimaksudkan untuk membuatnya menjadi lebih operasional di kehidupan dan ketatanegaraan, sehingga sanggup untuk memenuhi keputusan praktis dan pragmatis, serta bersifat fungsional.

³⁸Indira Ardanareswari. 2020. Sejarah P4 di Masa Orde Baru yang Kini akan Dihidupkan lagi. *Online. tirta-id.cdn.ampproject.org*. Diakses pada 12 Oktober 2020.

³⁹Yudi Latif, *Op. Cit.*, hlm. 47–48.

Meskipun dalam radikalisasi Pancasila diperlukan pemikiran yang operasional, bukan berarti pemikiran tentang Pancasila yang bersifat abstrak-filosofis kurang memiliki makna. Pemikiran yang bersifat abstrak-filosofis akan menjadi lebih mempunyai makna jika didukung dengan operasionalisasi ke dalam hal yang konkret. Dengan demikian, Pancasila akan lebih efektif sebagai ideologi bagi kehidupan masyarakat sehari-hari. Cara agar Pancasila lebih bersifat operasional adalah seperti yang diusulkan oleh Damardjati Supadjar, yaitu dengan membuat rumusan kata kerja aktif dari sila-sila dalam Pancasila yang bersifat abstrak. Dengan demikian, sila kesatu Ketuhanan Yang Maha Esa akan dibaca dengan kalimat aktif “mengesakan Tuhan”. Pada sila kedua bukan sekadar dibaca sebagai “kemanusiaan yang adil dan beradab”, tetapi dioperasionalkan menjadi “membangun kemanusiaan yang adil dan beradab”. Sila persatuan Indonesia dipahami dengan “mempersatukan Indonesia”. Sila keempat tentang kerakyatan, dibaca dengan makna “melaksanakan kerakyatan”. Keadilan sosial dalam sila kelima dipahami sebagai “mengusahakan keadilan sosial”.⁴⁰

Pengalaman model penghayatan dan pengamalan Pancasila yang diterapkan Orde Baru dengan memonopoli tafsiran, sehingga menjadikan Pancasila sebagai alat kekuasaan Orde Baru, menyebabkan Era Reformasi seolah mengabaikan Pancasila. Penataran P4 yang dijadikan sarana indoktrinasi ideologi Pancasila oleh Orde Baru dihilangkan, dan BP7 serta P7 dibubarkan. Praktis, seolah dalam jalannya reformasi Pancasila “hilang” dalam kehidupan bernegara. Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, dibentuk Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP). BPIP merupakan lembaga yang berada di bawah presiden dan bertanggung jawab kepada presiden. Tugas BPIP adalah membantu presiden dalam merumuskan arah kebijakan mengenai pembinaan ideologi Pancasila. BPIP bertugas melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian pembinaan ideologi Pancasila secara menyeluruh dan berkelanjutan, serta melaksanakan penyusunan standardisasi pendidikan dan pelatihan, menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan, serta memberikan rekomendasi berdasarkan kajian terhadap kebijakan atau regulasi yang bertentangan dengan Pancasila kepada lembaga tinggi negara, kementerian/ lembaga, pemerintahan daerah, organisasi sosial politik, dan komponen

⁴⁰*Ibid.*, hlm. 47. Catatan kaki No. 46.

masyarakat lainnya. BPIP dibentuk dengan dasar hukum Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2018 yang diterbitkan tanggal 28 Februari 2018.

Keberadaan BPIP mengingatkan pada keberadaan BP7 dan P7 pada masa Orde Baru. Model yang diterapkan oleh Orde Baru hanya akan menempatkan Pancasila sebagai alat politik pemerintah yang digunakan untuk meminggirkan lawan politik (*politics of exclusionary*).⁴¹ Praktik seperti itu merupakan penggunaan operasi ideologi yang menghasilkan pembenaran politik oleh pemerintah. Akibatnya, pancasila tidak mampu mengolah rasionalitas publik, yang merupakan syarat agar terjadi penerimaan sukarela publik terhadap ideologi. Menurut Rocky Gerung, menanamkan ideologi merupakan proyek rasional, yang harus menempatkan ideologi sebagai penjelasan rasional mengenai “dunia dan sejarah”, dan ideologi harus menumbuhkan imajinasi tentang masa depan yang masuk akal.⁴² Oleh karena itu, pengalaman masa Orde Baru yang memobilisasi penerimaan Pancasila dengan metode indoktrinasi, harus dijadikan pembelajaran untuk memahami dan menghayati ideologi Pancasila agar diterima sukarela oleh rakyat Indonesia.

4. Bhinneka Tunggal Ika sebagai Perekat Nilai-nilai Pancasila

Soekarno sebagai orang yang merumuskan Pancasila mengatakan bahwa inti dari Pancasila adalah gotong royong. Soepomo yang dianggap sebagai arsitek yang membuat rancangan UUD NRI 1945, menyebut bahwa UUD NRI 1945 merupakan UUD gotong royong, dan ia mencerminkan paham multikulturalisme, yaitu merupakan masyarakat plural yang di dalamnya terdapat mayoritas dan bermacam minoritas. Dengan kenyataan demikian, maka antara Pancasila dan UUD NRI 1945 telah terjadi kesesuaian. Pancasila dan UUD NRI 1945 menunjukkan realitas, yaitu realitas sejarah dan realitas sosial bangsa Indonesia. Pancasila digali dari nilai-nilai yang telah hidup dan berkembang dalam kehidupan bangsa Indonesia, sedangkan UUD NRI 1945 dirancang berdasarkan struktur masyarakat Indonesia yang beranekaragam etnis, suku, agama, dan golongan. Keduanya dipersatukan dengan sebuah nilai budaya luhur bangsa, yaitu gotong royong.

⁴¹Rocky Gerung. 2018. Pancasila: Ide Penuntun, Bukan Pengatur. Dalam *Prisma*, Vol. 37, No. 2, hlm. 40–48.

⁴²*Ibid.*

Gotong royong merupakan kebiasaan yang dilakukan bangsa Indonesia sejak dahulu kala. Inti dari kegiatan gotong royong adalah melakukan kegiatan secara bersama-sama untuk mencapai satu tujuan yang diinginkan bersama. Unsur dalam gotong royong adalah subjeknya banyak, artinya terdiri dari banyak orang atau banyak pihak, sedangkan objeknya satu, yaitu menuju pada yang satu. Prinsip ini terkandung dalam Bhinneka Tunggal Ika. Bagaimana bisa sesuatu yang banyak (Bhinneka) menjadi satu (tunggal)? Untuk bisa menyatukan masyarakat banyak yang beragam menjadi satu dalam persatuan, diperlukan suatu semangat, tekad, kemauan, dan tindakan yang wujudnya adalah gotong royong.

Pancasila sebagai dasar negara, konstitusi UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar negara, dan Bhinneka Tunggal Ika sebagai semboyan negara, ketiganya memiliki semangat yang sama, yaitu gotong royong. Bernegara memerlukan sebuah kesepakatan dasar untuk menopangnya. Negara Indonesia didirikan atas kesepakatan dasar, yaitu Pancasila, dan diformalkan dalam konstitusi UUD NRI 1945. Untuk mempertahankan kesepakatan dasar dalam masyarakat majemuk Indonesia, diperlukan apa yang oleh Rocky Gerung sebut sebagai “semen sosial”.⁴³ Yakni, perekat kehangatan interaksi sosial antarwarga negara yang majemuk, yang berbeda-beda dari segi etnis, ras, suku bangsa, dan agamanya. Hal yang tepat untuk menjadi “semen sosial” menurut penulis adalah Bhinneka Tunggal Ika.

Dalam konteks Pancasila sebagai ideologi negara, maka fungsi Bhinneka Tunggal Ika menjadi perekat nilai-nilai Pancasila, yang dapat membuat koherensi antar-sila. Dengan Bhinneka Tunggal Ika menjadi perekatnya, maka diharapkan nilai-nilai Pancasila diterima secara sukarela dan dipraktikkan dalam kehidupan sehari-hari. Rakyat Indonesia akan terbiasa dengan sikap yang menjunjung tinggi ketuhanan dengan penghormatan kepada pemeluk agama yang berbeda-beda; bersikap peduli pada sesama meskipun berbeda ras, etnis, dan suku bangsa; hidup nyaman dalam persatuan dan kesatuan, meskipun memiliki banyak perbedaan; selalu mengambil jalan musyawarah dan mufakat dalam menyelesaikan urusan umum, meskipun berbeda pendapat; dan bersikap adil kepada sesama warga negara.

⁴³Rocky Gerung, *Op. Cit.*, hlm. 47.

Daerah-daerah di Indonesia memiliki keunikan dan kekhasan yang berbeda-beda antardaerah. Keunikan dan kekhasan tersebut yang menjadikan bangsa Indonesia memiliki kemajemukan. Pemerintahan daerah sebagai bagian dari NKRI yang memiliki kewenangan untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan asas otonomi, harus mampu mengelola keunikan dan kekhasannya tersebut dengan tetap berlandaskan pada ketentuan peraturan perundang-undangan negara kesatuan NKRI, dengan Pancasila sebagai dasar negara.

Berdasarkan uraian di atas, aktualisasi nilai persatuan-kesatuan dalam pemerintahan daerah menjadi sangat penting. Nilai persatuan-kesatuan sebagai nilai dari semboyan Bhinneka Tunggal Ika akan mampu merekatkan sila-sila dalam Pancasila sebagai dasar negara. Daerah-daerah di Indonesia yang memiliki kemajemukan harus mengaktualisasikan nilai persatuan-kesatuan dalam kehidupan bernegara yang dijiwai oleh sila-sila dalam Pancasila. Dengan kehidupan bernegara yang mengamalkan nilai persatuan-kesatuan, maka akan menjadikan fondasi yang kokoh bagi bangunan NKRI.

E. Nilai Persatuan-Kesatuan Menjamin Kedaulatan Rakyat

1. Konsep Negara yang Berkedaulatan Rakyat

Demokrasi menjadi model yang diinginkan oleh masyarakat modern dalam menyelenggarakan negara. Sistem demokrasi diharapkan mampu mewujudkan tujuan diadakannya negara, yaitu untuk mencapai kehidupan bersama yang lebih baik. Oleh karena pada hakikatnya dibentuknya negara adalah untuk dapat memenuhi kebutuhan manusia yang bermacam-macam, yang tidak bisa terpenuhi apabila manusia hidup sendiri-sendiri tanpa bernegara. Istilah demokrasi, menurut asal katanya berarti “rakyat berkuasa” atau *government or rule by the people* (kata Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa). Pada awal pertumbuhannya, sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani Kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 SM merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membentuk keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh warga negara yang memutuskan berdasarkan suara mayoritas.

Menurut tafsir R. Kranenburg,⁴⁴ perkataan demokrasi yang terdiri dari dua kata Yunani di atas, maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat. Sementara itu, Sidney Hook memberikan definisi tentang demokrasi sebagai bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan di balik keputusan secara langsung didasarkan pada keputusan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa. Hal ini berarti bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupan mereka, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara yang turut menentukan kehidupan mereka tersebut.⁴⁵

Carter dan Herz mengonseptualisasikan demokrasi sebagai pemerintahan yang dicirikan oleh dan dijalankannya melalui prinsip-prinsip sebagai berikut.⁴⁶

- a. Pembatasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi individu dan kelompok dengan jalan menyusun pergantian pimpinan secara berkala, tertib, dan damai, serta melalui alat-alat perwakilan rakyat yang efektif.
- b. Adanya sikap toleransi terhadap pendapat yang berlawanan.
- c. Persamaan di depan hukum yang diwujudkan dengan sikap tunduk kepada *rule of law* tanpa membedakan kedudukan politik.
- d. Adanya pemilihan yang bebas dengan disertai adanya model perwakilan yang efektif.
- e. Diberinya kebebasan partisipasi dan berposisi bagi partai politik, organisasi kemasyarakatan, masyarakat dan perseorangan, serta prasarana pendapat umum semacam pers dan media massa.
- f. Adanya penghormatan terhadap hak rakyat untuk menyatakan pandangannya betapa pun tampak salah dan tidak populernya pandangan itu.

⁴⁴Koencoro Probopranoto. 1987. *Sistem Pemerintahan Demokrasi*. Bandung: Eresco, hlm. 6.

⁴⁵Deliar Noer. 1983. *Pengantar ke Pemikiran Politik*. Jakarta: CV Rajawali, hlm. 207.

⁴⁶Gwendolen M. Carter dan John Herz 1982. Peranan Pemerintah dalam Masyarakat Masa Kini, dalam Miriam Budiardjo. *Masalah Kenegaraan*. Jakarta: Gramedia, hlm. 86-87.

- g. dikembangkannya sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan dengan lebih mengutamakan penggunaan cara-cara persuasif dan diskusi daripada koersif dan represif.

Menurut Jimly Asshiddiqie,⁴⁷ konsep negara yang berkedaulatan rakyat tidak lain ialah negara yang kekuasaan tertinggi dipandang berada di tangan rakyat. Kekuasaan dikonstruksikan: (a) berada di tangan rakyat; (b) dilakukan oleh rakyat melalui wakil-wakil atau utusannya; dan bahkan (c) kegiatan-kegiatan kekuasaan itu diselenggarakan bersama dengan rakyat; serta (d) semua fungsi dan penyelenggaraan kekuasaan itu ditujukan untuk kepentingan rakyat. Konsep negara yang demikian inilah yang dinamakan sebagai negara demokrasi. Demokrasi yang dimaksud adalah demokrasi yang berdasar atas hukum, di mana hukum yang paling tinggi adalah UUD atau konstitusi.

Konsepsi demokrasi selalu menempatkan rakyat pada posisi yang sangat strategis dalam sistem ketatanegaraan, walaupun pada tataran implementasinya terjadi perbedaan antara negara yang satu dengan negara yang lain. Oleh karena berbagai varian implementasi demokrasi tersebut, maka di dalam literatur kenegaraan dikenal beberapa istilah demokrasi, yaitu demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, demokrasi nasional, dan lain sebagainya.⁴⁸

2. Dinamika Demokrasi di Indonesia

Demokrasi telah menjadi pembahasan pada masa perjuangan kemerdekaan oleh para tokoh bangsa Indonesia. Soekarno jauh sebelum Indonesia merdeka telah mengenalkan istilah “sosio-demokrasi” yang dikaitkan dengan “sosio-nasionalisme”.⁴⁹ Sosio-demokrasi yang dimaksudkan oleh Soekarno adalah demokrasi yang timbul karena sosio-nasionalisme, yakni nasionalisme yang pijakannya ada pada masyarakat. Sosio-demokrasi dengan demikian juga merupakan demokrasi yang berpijak pada masyarakat. Lebih lanjut menurut Soekarno, sosio-

⁴⁷Jimly Asshiddiqie, 2016. *Konstitusi Ekonomi*. Cetakan kedua. Jakarta: Kompas Media Nusantara, hlm. 355.

⁴⁸Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih. 1988. *Ilmu Negara*. Cetakan ke-2. Jakarta: Gaya Media Pratama, hlm. 167–191.

⁴⁹Soekarno. 1964. *Op. Cit.*, hlm. 151.

demokrasi bukan seperti demokrasi yang diterapkan di Prancis, tidak sama dengan demokrasi Amerika, berbeda dengan demokrasi Inggris, lain dengan demokrasi Belanda, juga tidak serupa dengan demokrasi Jerman. Ia menyebut sosio-demokrasi sebagai demokrasi sejati, di mana yang diinginkan untuk dicapai, yaitu ketertiban politik serta ketertiban ekonomi.⁵⁰

Ide sosio-demokrasi lahir dari hasil pandangan dan membandingkan demokrasi yang telah dipraktikkan oleh negara-negara barat. Demokrasi negara barat oleh Soekarno dianggap tidak cocok dengan bangsa Indonesia, karena dalam demokrasi barat mengusung kapitalisme dan hanya menguntungkan kaum borjuis, tetapi menyengsarakan masyarakat kecil. Demokrasi yang cocok untuk bangsa Indonesia adalah demokrasi yang menguntungkan bagi masyarakat semua golongan. Demokrasi sejati bagi bangsa Indonesia adalah demokrasi yang ingin mewujudkan ketertiban negara dan juga ketertiban ekonomi. Sosio-demokrasi merupakan demokrasi yang mencakup bidang politik dan bidang ekonomi.⁵¹

Perkembangan demokrasi di Indonesia ternyata tidak semulus yang diharapkan dan tidak sesuai dengan teori serta konsep yang dirumuskan. Dinamika demokrasi di Indonesia kemudian mengenal istilah-istilah, seperti: demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, dan demokrasi Pancasila, yang menunjukkan praktik-praktik demokrasi yang berbeda-beda sesuai dengan rezim yang sedang memegang kekuasaan politik.

a. Masa Orde Lama

Demokrasi di Indonesia mengalami pasang surut seiring dengan konfigurasi politik yang berlangsung. Pada awal kemerdekaan sampai dengan tahun 1959, konfigurasi politik yang terbentuk adalah konfigurasi politik demokratis.⁵² Di dalam konfigurasi politik ini, partai politik memainkan peranan yang sangat dominan pada proses perumusan kebijakan negara lewat parlemen sebagai wadah konstitusionalnya. Sementara itu, lembaga eksekutif kalah kuat dibanding partai-partai sehingga sering terjadi pemerintahan jatuh

⁵⁰*Ibid.*

⁵¹*Ibid.*, hlm. 152.

⁵²Moh. Mahfud MD. 2010. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 70.

bangun dan politik berkembang tidak stabil. Kehidupan politik periode tersebut dikategorikan sebagai demokrasi liberal.

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 mengakhiri era demokrasi liberal, dan membuka jalan bagi munculnya demokrasi terpimpin. Periode 1959 sampai 1966, Presiden Soekarno tampil sebagai aktor utama dalam politik nasional. Presiden Soekarno mengendalikan lembaga-lembaga konstitusional, menekan partai politik, membelenggu kebebasan pers, dan sering membuat peraturan perundang-undangan yang tidak dikenal secara konstitusional, contohnya Penpres dan Perpres.⁵³ Konfigurasi politik yang terbentuk pada era demokrasi terpimpin adalah konfigurasi politik otoriter. Pemerintahan Presiden Soekarno pada era ini dikategorikan sebagai rezim otoriter.

Menurut Mahfud MD, konfigurasi politik berpengaruh terhadap karakter produk hukum yang dihasilkan. Menurutnya, karakter produk hukum selalu berkembang secara seirama mengikuti perkembangan konfigurasi politik. Pada konfigurasi politik demokratis, karakter produk hukum yang mengikutinya adalah produk hukum yang responsif atau otonom. Sementara perkembangan konfigurasi politik yang otoriter akan senantiasa diikuti oleh munculnya produk-produk hukum yang memiliki karakter yang konservatif atau ortodoks. Produk hukum yang berkarakter responsif/otonom adalah produk hukum dengan karakter yang mencerminkan pemenuhan terhadap tuntutan-tuntutan individu, ataupun berbagai kelompok masyarakat, sehingga lebih mampu memunculkan rasa keadilan di masyarakat. Ciri produk hukum responsif/otonom, yaitu: proses pembuatannya transparan, partisipatif, dan aspiratif; lembaga hukum dan peradilan sebagai pelaksana kehendak masyarakat; rumusannya rinci dan tidak memberi peluang terbuka untuk ditafsirkan sesuai kehendak pemerintah. Sementara itu, produk hukum yang berkarakter konservatif atau ortodoks memiliki karakter yang mencerminkan visi politik dari pemegang kekuasaan yang dominan. Ciri produk hukumnya adalah prosesnya tidak partisipatif dan aspiratif, serta rumusan bersifat pokok-pokoknya saja sehingga mudah ditafsirkan penguasa sesuai kehendaknya sendiri.⁵⁴

⁵³*Ibid.*, hlm. 71.

⁵⁴*Ibid.*, hlm. 67–68.

b. Masa Orde Baru

Era Demokrasi dipimpin berakhir dengan dilengserkannya Soekarno dari kursi presiden pada tahun 1966. Sejak 1966 dimulailah rezim Orde Baru yang mengusung konsep pembangunan dengan menekankan pada bidang ekonomi serta paradigma pertumbuhan. Orde Baru memulai langkahnya secara demokratis,⁵⁵ namun perlahan-lahan membentuk konfigurasi politik yang cenderung otoriter. Hal itu ditandai dengan eksekutif yang sangat dominan, pengendalian kehidupan pers, serta legislatif yang dilemahkan melalui fraksi Golongan Karya (Golkar) dan fraksi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) yang merupakan tangan-tangan eksekutif yang dimasukkan ke parlemen. Dengan realitas politik tersebut, maka realita politik Orde Baru bukanlah politik yang demokratis. Konfigurasi politik pada masa Orde Baru merupakan konfigurasi politik non-demokratis atau otoriter.⁵⁶

Istilah “demokrasi Pancasila” mulai digunakan untuk menyebut sistem demokrasi yang diterapkan pada masa Orde Baru. Dengan menambahkan kata Pancasila dalam penyebutan sistem demokrasi pada eranya, seolah Orde Baru ingin dianggap sebagai rezim yang benar-benar menerapkan Pancasila, sementara demokrasi sebelum masa pemerintahannya tidak demikian. Demokrasi Pancasila model Orde Baru yang dimaksudkan untuk melakukan koreksi total atas sistem pemerintahan sebelumnya yang dianggap menyimpang, namun dalam praktiknya terlihat banyak distorsi, baik dalam retorika maupun praktik.⁵⁷ Dalam demokrasi model rezim Orde Baru ini, menyimpan banyak kelemahan yang dikritik banyak pihak sebagai mekanisme kekuasaan yang digunakan untuk menyembunyikan kecenderungan adanya praktik-praktik yang tidak demokratis.⁵⁸

Orde Baru yang tampil menggantikan Orde Lama, sehingga ia ingin menjadi antitesis dari rezim sebelumnya. Menurut Michael van Langenberg, sejak tahun 1965/1966, Orde Baru membangun sistem bernegara yang hegemonik, dengan menggunakan formulasi ideologi

⁵⁵Daniel S. Lev. 1990. *Op. Cit.*, hlm. 402.

⁵⁶Moh. Mahfud MD, *Loc. Cit.*

⁵⁷Topo Santoso dan Ida Budhiati. 2019. *Pemilu di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 11.

⁵⁸Syamsuddin Haris. 1995. *Demokrasi di Indonesia: Gagasan dan Pengalaman*. Jakarta: LP3ES, hlm. 3.

sebagai tiang utamanya.⁵⁹ Selama masa Orde Baru, banyak terjadi penyimpangan, di antaranya, banyak hak sipil dan politik dilanggar, merebaknya KKN (korupsi, kolusi, nepotisme), penyalahgunaan kekuasaan, hukum menjadi subordinat dari politik, serta campur tangan eksekutif terhadap yudikatif. Hal tersebut seperti yang diungkap oleh Muladi,⁶⁰ bahwa beberapa putusan Mahkamah Agung (MA) jelas-jelas menunjukkan keberpihakkannya kepada kekuasaan, meskipun akibatnya merugikan rakyat kecil. Kebenaran dan keadilan sering kali dikesampingkan demi alasan persatuan dan kesatuan bangsa, demi Pancasila, demi untuk kepentingan umum, demi asas kekeluargaan, dan sebagainya, namun hal demikian merugikan bagi hak asasi manusia. Oleh karena hal-hal tersebut di atas, “demokrasi Pancasila” yang telah diklaim sebagai demokrasi era Orde Baru dianggap tidak tepat untuk menyebut negara demokrasi Indonesia.

c. Era Reformasi

Pada tahun 1998, Orde Baru berakhir melalui gerakan reformasi yang menginginkan demokratisasi. Reformasi Indonesia menghendaki demokratisasi sebagai koreksi terhadap otoritarianisme Orde Baru. Bersamaan dengan itu, diteguhkan negara Indonesia sebagai negara hukum. Pernyataan sebagai negara demokrasi dalam UUD NRI 1945 tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) yang menegaskan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar”. Dengan jelas disebutkan bahwa demokrasi yang dijalankan itu berdasarkan undang-undang dasar atau konstitusi. Kemudian, dilanjutkan dalam ayat (3) dengan menegaskan bahwa “negara Indonesia adalah negara hukum”. Dengan demikian, pengertian demokrasi tidak dapat dipisahkan dan bahkan harus dipandang berpasangan dengan konsep negara hukum.

Amendemen UUD NRI 1945 yang dilakukan awal Era Reformasi dapat dimaknai sebagai pembuka jalan untuk demokratisasi yang menjadi tuntutan reformasi. Pengaturan tentang demokrasi dan

⁵⁹Michael van Langenberg. 1996. Negara Orde Baru: Bahasa, Ideologi, Hegemoni. Dalam Yudi Latif dan Idi Subandy (ed). *Bahasa dan Kekuasaan Politik Wacana di Panggung Orde Baru*. Bandung: Mizan, hlm. 225.

⁶⁰Muladi. 2002. *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*. Jakarta: The Habibie Center, hlm. 8–9.

negara hukum dalam satu pasal, yakni dalam Pasal 1, harus dimaknai bahwa antara demokrasi dan hukum tidak bisa dipisahkan. Secara tegas dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Berarti demokrasi yang harus dijalankan adalah model demokrasi konstitusional, yaitu suatu pemerintahan yang menggunakan dasar landasan konstitusional.⁶¹ Dalam demokrasi konstitusional, negara tidak berdasar pada kekuasaan semata (*machtstaat*), tetapi negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*). Hal itu dipertegas melalui ayat ketiganya bahwa “negara Indonesia adalah negara hukum”. Norma ini sejatinya telah ada dalam Penjelasan UUD NRI 1945. Melalui amendemen norma tersebut dimasukkan ke dalam pasal, dan penjelasan dihapuskan.

Demokrasi memberikan kebebasan yang luas kepada rakyat, namun untuk menggunakan kebebasan itu perlu diberikan aturan agar penggunaan kebebasan oleh individu tidak melanggar kebebasan individu lainnya. Artinya, kebebasan tidak boleh dibiarkan berjalan secara liar. Untuk itulah diperlukan aturan hukum yang dapat memberikan perlindungan dalam penggunaan kebebasan. Hukum di sini memiliki peran menjadi penyeimbang bagi kebebasan. Berdasar pemikiran itu, maka konsep tentang demokrasi tidak bisa dipisahkan dengan konsep tentang negara hukum. Keduanya diletakkan dalam posisi berdampingan atau dipasangkan sebagai sesuatu yang saling melengkapi. Suatu negara bisa saja menerapkan prinsip negara hukum tanpa melalui proses demokrasi. Ia dapat menegakkan hukum, namun apabila proses pembuatan hukum tersebut tidak dilakukan melalui proses yang berdasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi, negara tersebut tidak dapat disebut sebagai negara yang demokratis.

3. Musyawarah dan Pemilihan Umum sebagai Mekanisme Demokrasi

Secara akademik, penyebutan nama “demokrasi Pancasila” untuk menyebut negara demokrasi Indonesia adalah sudah tepat. Dalam Pancasila, pada sila keempat terkandung nilai demokrasi bangsa Indonesia. Itulah sesungguhnya cara berdemokrasi dari bangsa

⁶¹Agus Riwanto, *Op. Cit.*, hlm. 32.

Indonesia. Oleh karena itu, untuk menghilangkan stigma yang melekat pada “demokrasi Pancasila” sebagai demokrasi model Orde Baru yang banyak terjadi penyimpangan, maka praktik-praktik berdemokrasi yang dijalankan yang perlu diperbaiki. Kita harus percaya diri menggunakan sebutan negara demokrasi Pancasila, karena memang di dalam Pancasila itu telah terkandung nilai-nilai dan prinsip-prinsip demokrasi yang universal. Demokrasi Pancasila adalah sistem demokrasi yang khas bangsa Indonesia, yakni demokrasi yang dituntun oleh Pancasila yang merupakan nilai-nilai luhur bangsa Indonesia.

Semangat seperti itulah yang diinginkan oleh Soekarno mengenai demokrasi model Indonesia. Dikatakan oleh Soekarno:

... bagi kita bangsa Indonesia, demokrasi atau kedaulatan rakyat mempunyai corak nasional, satu corak kepribadian kita, satu corak yang dus tidak perlu sama dengan corak demokrasi yang dipergunakan oleh bangsa-bangsa lain sebagai alat teknis. Artinya, demokrasi kita adalah demokrasi Indonesia, demokrasi yang disebutkan sebagai sila keempat itu adalah demokrasi Indonesia yang membawa corak kepribadian bangsa Indonesia sendiri. Tidak perlu ‘identik’, artinya sama dengan demokrasi yang dijalankan oleh bangsa-bangsa lain.⁶²

Sementara itu, Hatta menjelaskan bahwa kerakyatan yang diikuti bangsa Indonesia bukanlah kerakyatan yang hanya menekankan pada suara terbanyak, namun kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Lebih lanjut, Hatta mengatakan: “demokrasi Indonesia bukanlah demokrasi liberal dan juga bukan demokrasi totaliter, karena berkaitan secara menyeluruh dengan sila-sila Pancasila lainnya”.⁶³

Sila keempat Pancasila sebagai perwujudan sistem demokrasi Indonesia yang dijalankan melalui musyawarah dan perwakilan. Musyawarah telah lama digunakan oleh bangsa Indonesia sebagai metode untuk menyelesaikan berbagai persoalan kehidupan sosial. Menurut Cornelis Lay,⁶⁴ musyawarah adalah praktik utama dalam proses penyelesaian konflik kepentingan/isu publik kolektif. Musyawarah

⁶²Yudi Latif, *Op. Cit.*, hlm. 476.

⁶³Mohammad Hatta. 1957. *Tanggung Jawab Moril Kaum Intelgensia*. Jakarta: Pasco, hlm. 34–35.

⁶⁴Cornelis Lay. 2018. Musyawarah. Dalam *Prisma*, Vol. 37, No. 2, hlm. 72–85.

merupakan perwujudan dari demokrasi *deliberative*. Musyawarah juga adalah mekanisme dasar dalam membentuk *public reasons*.

Salah satu elemen penting sebagai prosedur menjalankan demokrasi, yaitu melalui pemilihan umum (pemilu), yang dikategorikan sebagai demokrasi prosedural atau elektoral. Demokrasi elektoral ini dirancang untuk menyelesaikan persoalan kepemimpinan melalui sistem pemilihan. Demokrasi elektoral juga menjadi jawaban dari persoalan demokrasi langsung yang menerapkan prinsip “dari, oleh, dan untuk rakyat” yang tidak bisa dilaksanakan karena dimensi jumlah masyarakat yang tersebar dalam wilayah yang teramat luas. Melalui elektoral, maka dapat dipilih perwakilan yang mampu merefleksikan kemauan publik secara mayoritas. Demokrasi elektoral menjadi sebuah cara kerja untuk menghasilkan pemimpin atau perwakilan dengan cara yang masuk akal dalam masyarakat yang memiliki skala luas.⁶⁵

Musyawarah sebagai perwujudan demokrasi *deliberative* dan pemilu yang merupakan bentuk demokrasi prosedural bukanlah sesuatu yang harus dipertentangkan. Kedua metode itu meskipun bekerja pada ranah yang berbeda, tetapi keduanya dapat dipersatukan dalam praktik sosial politik. Melalui pemilu, akan dapat ditentukan siapa yang akan menjadi presiden dan wakil presiden, siapa yang mewakili rakyat dalam DPR, DPD, dan MPR, siapa menjabat gubernur/bupati/wali kota, dan memilih anggota DPRD. Melalui musyawarah akan dihasilkan keputusan-keputusan dalam kebijakan publik, seperti UU dan peraturan daerah (perda). Proses-proses di atas menunjukkan bahwa demokrasi elektoral (pemilu) dan demokrasi deliberatif (musyawarah) dapat menjadi suatu kesatuan dalam praktik politik yang kontinum.

Pemilu telah dikenal bangsa Indonesia sejak zaman dahulu. Sama halnya dengan musyawarah yang juga telah menjadi praktik sosial bangsa Indonesia sejak dahulu kala. Seperti yang diungkapkan oleh Lombard⁶⁶ yang menemukan praktik Pemilu untuk memilih kepala desa di salah satu desa di Jawa Timur pada masa Gubernur Jenderal Raffles. Diungkapkan oleh Lombard yang mengutip J. Chailley-Bert seorang pengamat di era Raffles yang menyaksikan pemilihan lurah di sebuah desa di Probolinggo, Jawa Timur. Pemilu untuk memilih lurah tersebut diikuti oleh lima calon

⁶⁵*Ibid.*

⁶⁶Denys Lombard, *Op. Cit.*, hlm. 91.

yang mengajukan diri, namun satu orang mengundurkan diri sehingga tinggal empat calon, yaitu seorang sekretaris desa yang sedang menjabat, seorang pedagang, dan dua orang pemilik tanah. Oleh karena dua orang pemilik tanah mengundurkan diri, maka tinggal dua orang calon yang dipilih dengan cara masing-masing memilih duduk di belakang para calon, dan kemudian mereka dihitung. Pemilih yang berhak memilih adalah para pemilik tanah dan mereka yang membayar pajak pendapatan. Dari 607 orang penduduk desa hanya 130 yang berhak memilih. Pemilihan itu dimenangkan oleh sekretaris desa yang mendapatkan dukungan dari 86 orang, sedangkan lawannya mendapatkan dukungan 42 orang.

Kenyataan sejarah itu menunjukkan bahwa demokrasi Indonesia seperti yang terdapat dalam sila keempat Pancasila, yaitu cara berdemokrasi yang khas dan berasal dari budaya bangsa Indonesia. Oleh karena itu, penyebutan “demokrasi Pancasila” menurut hemat penulis sudah tepat. Demokrasi Pancasila ini berbeda dengan pelaksanaan “demokrasi Pancasila” model Orde Baru yang kental dengan hegemoni kekuasaan politik. Demokrasi Pancasila yang sesungguhnya adalah demokrasi yang dilandasi sila-sila dalam Pancasila, yang menjadikan sila pertama sebagai pijakan teologis dan sila kedua sebagai landasan antropologis, sila ketiga menjadi wahana dan sarana, sila keempat menjadi metode atau cara, dan sila kelima sebagai tujuan.

Demokrasi Pancasila dijalankan berdasarkan UUD NRI 1945 sebagai dasar hukumnya. UUD NRI 1945 telah menentukan sejumlah desain baru format kenegaraan Indonesia.⁶⁷ Ketentuan mengenai demokrasi elektoral yang diatur adalah ketentuan tentang pemilu yang dituangkan dalam bab khusus, yaitu BAB VII B tentang Pemilihan Umum yang terdiri dari satu pasal terbagi dalam enam ayat yang mengatur mengenai asas-asas penyelenggaraan pemilu, ruang lingkup penyelenggaraan pemilu, peserta, dan penyelenggara pemilu. Dengan ketentuan tersebut, pemilu di Indonesia tidak lagi hanya memilih anggota DPR dan DPRD, tetapi juga memilih anggota DPD, serta memilih presiden dan wakil presiden. Pemilihan presiden dan wakil presiden yang sebelumnya dipilih oleh MPR, berubah menjadi dipilih melalui pemilu secara langsung oleh rakyat (*direct popular vote*).

⁶⁷Jimly Asshiddiqie. 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD NRI 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 33–95.

4. Permasalahan dalam Demokrasi yang Mengancam Keutuhan NKRI

Kualitas pelaksanaan demokrasi dapat diketahui dari hasil penilaian terhadap beberapa aspek terkait. Berdasarkan tiga laporan utama dari tiga lembaga, yakni Indeks Demokrasi Indonesia 2019, *2020 The Economist Intelligence Unit (EIU)*, dan *2021 Democracy Report*, terlihat bahwa kualitas demokrasi Indonesia telah menunjukkan terjadinya pengurangan secara signifikan. Penurunan tersebut tidak hanya menyentuh fungsi pemerintahan dan aspek kebebasan sipil, namun juga pada persoalan pluralisme. Indeks demokrasi Indonesia melaporkan turunnya skor indeks kebebasan berpendapat yang pada tahun 2018 indeksnya pada 66,17 menurun menjadi 64,29 tahun 2019. Laporan EIU menempatkan peringkat Indonesia pada urutan ke-64 dari 167 negara. Sementara itu, laporan dari *2021 Democracy Report*, Indonesia menempati urutan ke-73 dari 179 negara, yang diukur dalam hal kebebasan demokrasi. Secara ringkas, berdasar ketiga laporan demokrasi tersebut terlihat adanya pergeseran pola demokrasi Indonesia, dari yang semula sebagai demokrasi elektoral mengarah pada suatu “demokrasi yang cacat”. Secara khusus, hal yang mengkhawatirkan dari menurunnya kebebasan yang berkembang menjadi praktik intoleransi, adalah munculnya segregasi sosial yang berbasis identitas ideologi.

Pemilu sebagai sebuah mekanisme demokrasi, memberikan kontribusi yang besar bagi kualitas demokrasi. Pemilu di Era Reformasi yang berbeda dengan pemilu era sebelumnya adalah adanya pemilihan langsung untuk memilih presiden dan wakil presiden, serta pemilihan langsung kepala daerah. Pemilihan langsung secara substansif lebih mendekati kepada nilai demokrasi, namun secara prosedural sering menimbulkan permasalahan yang dapat mengancam integrasi bangsa. Menurut Abhan, ketua Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) periode 2017–2022, “Permasalahan pemilu sejak awal reformasi hingga kini terasa sama. Ketika masa pemilu tiba, kehidupan berbangsa jadi penuh potensi bahaya, sehingga taruhannya adalah kualitas demokrasi itu sendiri”.⁶⁸ Permasalahan yang dimaksud berkaca dari penyelenggaraan pilkada 2015, 2017, dan terakhir 2018 serta pemilu tahun 2014 dan

⁶⁸Badan Pengawas Pemilu. <https://bawaslu.go.id/id/berita/permasalahan-pemilu-selalu-sama-abhan-taruhannya-kualitas-demokrasi>. Diakses pada 18 Maret 2022.

2019, menunjukkan ada dinamika politik yang semakin tajam membelah rakyat dan menyeret pada ancaman potensi perpecahan.

Menurut peneliti LIPI Siti Zuhro, demokrasi Indonesia di Era Reformasi yang telah berlangsung selama 21 tahun sejak 1998 sampai 2019, masih diwarnai demokrasi prosedural ketimbang substantif.⁶⁹ Hal itu karena kepastian sosial politik (*social political certainty*) dirasakan semakin menjauh seiring dengan adanya keriuhan, kegaduhan, tindakan penistaan agama, merebaknya isu intoleransi, isu kebhinnekaan yang melahirkan konflik atau sengketa serta silang pendapat, juga merebaknya berita-berita bohong (*hoax*) dan fitnah muncul tanpa henti.

Terjadinya polarisasi juga menjadi salah satu efek negatif yang ditimbulkan oleh politik elektoral di Indonesia. Abdul Gaffar Karim, menyebutkan bahwa: “Sejak tahun 2014, Indonesia mengalami polarisasi politik dalam derajat yang cukup mengkhawatirkan setiap kali berlangsung pemilihan pimpinan eksekutif di tingkat nasional maupun di Ibukota Jakarta”.⁷⁰ Polarisasi di masyarakat menguat pada pemilihan presiden (pilpres) tahun 2014 di mana hanya ada dua kandidat. Adanya dua kutub yang berseberangan menyebabkan keterbelahan masyarakat dalam menanggapi isu ideologi atau kebijakan yang diusung dalam kampanye pilpres 2014 dan berlanjut di tahun 2019.

Senada dengan pendapat di atas, hasil survei yang dilakukan oleh Burhanuddin Muhtadi juga menunjukkan adanya polarisasi di masyarakat yang ditandai dengan meningkatnya peran kebencian terhadap agama dan etnis dalam opini publik, maraknya klaim politik identitas, dan misinformasi.⁷¹ Dengan menggunakan teori *resentment* yang menyebutkan adanya keyakinan bahwa kelompok lain tidak layak untuk mendapatkan keistimewaan dengan mengorbankan kelompok lainnya, Muhtadi mencari jawaban mengapa polarisasi menguat di Indonesia. Ada empat jenis ketidaksukaan (*resentment*) yang digunakan untuk survei, yaitu ketidaksukaan pada minoritas non-Muslim, ketidaksukaan

⁶⁹Siti Zuhro, R. 2019. Demokrasi dan Pemilu Presiden 2019. Dalam *Jurnal Penelitian Politik*. Vol. 16, (1), hlm. 69–81.

⁷⁰Abdul Gaffar Karim. 2019. Mengelola Polarisasi Politik dalam Sirkulasi Kekuasaan di Indonesia. Dalam *POLITIKA: Jurnal Ilmu Politik*. Vol. 10, (2), hlm. 215–228.

⁷¹Burhanuddin Muhtadi. 2021. Resentment, Polarisasi, dan Pilihan Politik. (Online) <https://mediaindonesia.com/kolom-pakar/430551/resentment-polarisasi-dan-pilihan-politik>. Diakses pada 18 Maret 2022.

pada etnis Tionghoa, ketidaksukaan pada Jawa dan ketidaksukaan pada daerah lain. Studi itu menemukan adanya korelasi antara tingkat kebencian pada kelompok sosial tertentu dengan dukungan politik, baik dalam pilpres maupun pileg. Hal itu menunjukkan bahwa polarisasi tidak hanya temporer, tetapi berakar pada pembelahan sosial yang telah lama dan permanen.

Data tentang permasalahan akibat adanya politik elektoral yang telah diuraikan di atas, menunjukkan bahwa adanya praktik demokrasi elektoral yang dilaksanakan dalam pemilihan eksekutif melalui pilpres dan pilkada, serta pemilihan legislatif, yang mengancam keutuhan bangsa. Praktik tersebut terjadi karena tidak diindahkannya nilai persatuan-kesatuan yang terkandung dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Oleh karena itu, perlu dikembangkan demokrasi yang menjadikan nilai persatuan-kesatuan sebagai pedoman dalam pelaksanaan demokrasi.

5. Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat Berbasis Nilai Persatuan-Kesatuan

Demokrasi Pancasila berjalan di wahana masyarakat Indonesia yang multikultural, sehingga penerapannya harus memperhatikan praktik-praktik demokrasi yang telah mengakar di masyarakat. Salah satu contohnya adalah dengan diadopsinya sistem noken dalam pelaksanaan pemilu di Papua, dan diizinkan partai politik lokal untuk ikut berkontestasi dalam demokrasi elektoral di Aceh.

Polarisasi politik yang terjadi sejak tahun 2014 akibat pemilihan eksekutif nasional, pemilihan gubernur DKI, dan dengan derajat lebih kecil pemilihan gubernur Jawa Barat serta beberapa daerah lain telah membawa polarisasi sosial dalam masyarakat kita ke permukaan. Faktor kebencian atau ketidaksukaan (*resentment*) terhadap kelompok lain yang menyertai gelaran demokrasi elektoral sangat dominan. Oleh karena itu, diperlukan kearifan semua pihak untuk menghentikan praktik demokrasi yang berbahaya bagi persatuan bangsa dan kesatuan negara.

Semua pihak yang terlibat dalam demokrasi elektoral harus mengamalkan nilai persatuan-kesatuan agar mengurangi terjadinya polarisasi sosial yang mengancam integrasi bangsa. Praktik-praktik elektoral di beberapa daerah yang menunjukkan ciri sebagai praktik

ideal dalam mengelola polarisasi sosial dapat dijadikan model bagi elektoral yang berbasis nilai persatuan-kesatuan. Abdul Gaffar Karim⁷² memberikan contoh mengelola polarisasi sosial yang baik lewat pemilihan kepala daerah, yang bisa dipelajari dari pemilihan kepala daerah di Maluku dan Maluku Utara. Kedua provinsi pernah mengalami polarisasi sosial dan menderita parah karena terjadinya kekerasan komunal pada awal tahun 2000-an. Menyadari akar masalah polarisasi sosial, aktor politik di Maluku menjadikan pilkada sebagai cara untuk menyerap polarisasi sosial yang mengemuka di masyarakat. Usahanya dilakukan dengan cara memastikan agar setiap pasangan calon kepala daerah yang akan dicalonkan dalam pilkada, bisa merepresentasikan keberadaan dua kelompok besar di sana, yaitu Islam dan Kristen. Pola kompromi seperti itu, menunjukkan adanya konsensus yang secara sosial disepakati oleh para aktor politik.

Menurut Abdul Rohman⁷³ yang merujuk pengalaman dalam mengelola polarisasi sosial di Ambon, ada tiga cara yang dapat dilakukan untuk depolarisasi. Ketiga cara itu adalah: (a) melakukan dekonstruksi masa lalu; (b) cita-cita bersama; dan (c) berbagi ruang bersama. Dekonstruksi masa lalu terkait dengan warisan masa kolonial berupa segregasi kelas, agama dan etnis yang perlu untuk dikunungi kembali, dipugar serta dibangun ulang. Cita-cita yang sama dapat mengesampingkan perbedaan yang ada dan menangkai perpesahan. Selanjutnya adalah berbagi ruang bersama dengan kelompok yang berbeda sehingga ekspresi perbedaan ada pada zona yang aman. Model pengelolaan polarisasi sosial di Maluku seperti diuraikan di atas, menunjukkan adanya aktualisasi nilai persatuan-kesatuan dalam praktik elektoral.

Praktik-praktik, baik dalam penyelenggaraan pilkada di daerah-daerah yang secara sadar, demi persatuan dan kesatuan bangsa, berusaha meminimalkan terjadinya polarisasi di masyarakat yang mengancam integrasi bangsa merupakan cerminan pelaksanaan demokrasi Pancasila. Nilai persatuan-kesatuan menjiwai pelaksanaan pilkada

⁷²Abdul Gaffar Karim, *Loc. Cit.*

⁷³Abdul Rohman. 2021. Tiga Cara Depolarisasi dalam Ketegangan Politik atau Krisis Pandemi. (Online) <https://katadata.co.id/muchamadnafi/indepth/6156f72ab80ce/tiga-cara-depolarisasi-dalam-ketegangan-politik-atau-krisis-pandemi>. Diakses pada 19 Maret 2022.

sebagai salah satu wujud kedaulatan rakyat. Hal itu menunjukkan urgensi dari aktualisasi nilai persatuan-kesatuan dalam pemerintahan daerah. Aktualisasi nilai persatuan-kesatuan terbukti dapat menjamin pelaksanaan kedaulatan rakyat berjalan dengan baik dan memperhatikan keutuhan bangunan NKRI.





AKTUALISASI SEMBOYAN BHINNEKA TUNGGAL IKA

A. Dasar Pertimbangan Yuridis

1. Pluralisme Hukum

Indonesia adalah negara hukum, oleh karenanya setiap kegiatan dalam pemerintahan harus berdasarkan atas hukum. Negara hukum Indonesia adalah negara hukum Pancasila. Pancasila adalah *Grundnorm* yang darinya diturunkan UUD NRI 1945 sebagai puncak dari hierarki perundang-undangan. Menurut AMW Pranarka,¹ Pancasila merupakan *norma normans*, yaitu norma yang mengatur semua norma lainnya. Ia bukan *norma normata* atau norma yang diatur oleh norma lainnya. Konsekuensi dari hal itu adalah tidak boleh ada hukum di Indonesia yang bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Semua peraturan perundang-undangan di Indonesia itu tidak boleh ada hukum yang melanggar nilai-nilai ketuhanan, tidak boleh ada hukum yang melanggar nilai-nilai kemanusiaan, tidak boleh ada hukum yang mengancam persatuan bangsa dan keutuhan negara Indonesia, tidak boleh hukum itu mencederai kedaulatan rakyat, dan tidak boleh ada hukum yang bertentangan dengan keadilan sosial.

¹AMW Pranarka. 1985. *Sejarah Pemikiran tentang Pancasila*. Jakarta: Yayasan Proklamasi dan Centre for Strategic and International Studies.

Berdasar hal tersebut di atas, maka Pancasila menjadi sumber hukum materiil dari semua peraturan perundang-undangan. Sebagai sumber hukum, Pancasila mengandung cita hukum (*rechtsidee*) yang harus dijadikan pedoman dalam fungsi hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan negara. Cita hukum itu adalah sebagai berikut.

- a. Hukum untuk melindungi segenap bangsa Indonesia demi keutuhan negara.
- b. Hukum untuk mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan umum.
- c. Hukum untuk menegakkan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (negara hukum).
- d. Hukum untuk menciptakan toleransi yang berdasarkan pada kemanusiaan dan keadaban hidup beragama.²

Hukum yang baik, menurut Mochtar Kusumaatmadja³ adalah yang sesuai dengan apa yang disebut dengan *the living law*, hukum yang hidup di masyarakat. Hukum yang demikian merupakan hukum yang sesuai dan menjadi pencerminan dari nilai-nilai yang berkembang dan berlaku di masyarakat. Hukum Indonesia haruslah merupakan pencerminan nilai-nilai dari budaya masyarakat Indonesia yang majemuk. Kemajemukan masyarakat Indonesia dengan wilayah penyebaran masyarakat yang luas, yang berbeda-beda agama, bahasa, tingkat kemajuan yang dimilikinya, dan berbagai perbedaan lainnya, akan menjadi persoalan yang muncul ketika memilih nilai-nilai mana yang digunakan dalam pembangunan hukum nasional.

Masyarakat Indonesia yang bersifat plural menyebabkan adanya aturan hukum yang juga plural. Hal tersebut selaras dengan ungkapan yang terkenal dari Cicero, yaitu “*ubi societas, ibi ius*”, yang artinya di mana ada masyarakat (manusia) maka di situ ada hukum. Dari ungkapan yang sederhana tersebut, dapat disimpulkan bahwa hukum adalah gejala masyarakat yang universal dan bagian dari kebudayaan suatu bangsa.⁴ Oleh karena itu, bangsa Indonesia yang terdiri dari banyak suku bangsa, dan tentunya masing-masing suku bangsa memiliki hukumnya sendiri.

²Moh. Mahfud MD. 2010, *Op. Cit.*, hlm. 18.

³Mochtar Kusumaatmadja. 2013. *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*. Cetakan ke-4. Bandung: Alumni, hlm. 10.

⁴Subekti. 1992. *Perbandingan Hukum Perdata*. Jakarta: Pradnya Paramita, hlm. 1.

Yaitu hukum yang hidup di tengah masyarakat. Maka, pluralisme masyarakat Indonesia diikuti pula dengan prularisme hukum yang berlaku di masyarakat. Hal tersebut merupakan fakta yang tidak bisa diingkari dan memerlukan sebuah sikap saling pengertian di antara sesama warga negara Indonesia.

Pemikiran tentang prularisme hukum sebagai sebuah konsep, telah berkembang dan diperkenalkan sekitar tahun 1970, seiring dengan perkembangan ilmu antropologi hukum. Sebagai suatu konsep akademik, pengertian pluralisme hukum terus berubah dan dipertajam melalui berbagai perdebatan dalam konferensi dan pertemuan ilmiah para ahli, yang terus-menerus melakukan penelitian dalam ranah hukum dan kemasyarakatan (*socio-legal studies*). Pengertian pluralisme hukum pada masa awal sangat berbeda dengan masa sekarang. Pada masa awal pluralisme hukum diartikan sebagai ko-eksistensi antara berbagai sistem hukum dalam lapangan sosial tertentu yang dikaji. Dalam hal ini, para ahli “sekadar” melakukan pemetaan terhadap keanekaragaman hukum dalam lapangan kajian tertentu (*mapping of legal universe*). Namun pada saat ini, pendekatan pluralisme hukum dalam perspektif global memandang pendekatan lama itu tidak dapat digunakan lagi. Paradigma baru dalam pluralisme hukum sangat berkaitan dengan fenomena globalisasi, di mana hukum dari berbagai level bergerak memasuki wilayah-wilayah yang tanpa batas, dan terjadi persentuhan dan adopsi yang kuat di antara hukum internasional, transnasional, nasional, dan lokal. Dalam keadaan ini tidak mungkin lagi dapat dibuat suatu pemetaan seolah-olah hukum tertentu (internasional, nasional, lokal) merupakan entitas yang jelas dengan garis-garis batas yang tegas dan terpisah dari sistem hukum yang lain.⁵

Keberadaan hukum adat yang telah lama hidup di setiap kelompok masyarakat di Nusantara harus menjadi pertimbangan dalam pembangunan hukum nasional. Begitu juga dengan keberadaan agama-agama di Indonesia yang bermacam-macam yang di dalamnya mengandung kaidah-kaidah atau aturan-aturan bagi kehidupan

⁵Sulistyowati Irianto. 2007. *Pluralisme Hukum sebagai Suatu Konsep dan Pendekatan Teoretis dalam Perspektif Global*. Disampaikan dalam Seminar tentang “Pluralisme Hukum dan Tantangannya bagi Pembentukan Sistem Hukum Nasional”, kerja sama Badan Pembinaan Hukum Nasional DephukHam, FH Universitas Hasanuddin, dan Kantor Wilayah Dephuk HAM Sulawesi Selatan, Makassar, 1–2 Mei 2007.

pemeluknya. Salah satunya adalah hukum Islam yang telah menjadi pedoman bagi pemeluknya, meskipun penerapannya tidak secara total. Hukum adat dan hukum Islam dalam hal-hal tertentu telah diakui sebagai bagian dalam sistem hukum Indonesia. Hal itulah yang menyebabkan dalam sistem hukum Indonesia dikenal adanya pluralisme hukum.

Terkait dengan hukum adat dan hukum Islam, sudah menjadi perdebatan yang cukup lama di antara para ahli hukum. Sejak era Kolonial Belanda, telah terjadi perbedaan pendapat dalam pembangunan hukum. Hal itu dapat diketahui melalui diskursus yang terjadi antara Nederburgh, Nollst Trenite, dan Van Vollenhoven. Nederburgh dan Nollst Trenite menginginkan adanya sebuah unifikasi dan kodifikasi hukum di wilayah Hindia Belanda dengan menerapkan konkordansi dengan hukum di Kerajaan Belanda. Sementara Van Vollenhoven menghendaki pluralisme hukum di Hindia Belanda, dengan memberlakukan juga “*Adat Rechtsbringen*”.⁶

Polemik antara ahli hukum terkait hukum adat dan hukum Islam tetap ada setelah kemerdekaan Indonesia dalam rangka pembangunan hukum nasional. Di satu pihak ada yang menghendaki agar hukum adat dijadikan sebagai bahan utama dalam pembentukan hukum nasional. Pendukung gagasan ini antara lain adalah: Prof. Malikoel Saleh, Prof. Koesnoe, dan Prof. Djojodigono. Sementara pihak yang menginginkan agar hukum Islam hendaknya menjadi hukum nasional atau paling tidak diberlakukan bagi penganut agama Islam adalah Prof. Hazairin dan Prof. Bustanil Arifin. Sementara itu, ahli hukum yang menginginkan adanya kodifikasi dan unifikasi hukum nasional, antara lain, Prof. Djoko Soetono, Prof. Soenaryo, Prof. Sudiman Kartohadi Prodjo, dan Prof. Subekti. Pendapat berbeda disampaikan oleh Prof. Mochtar Kusumaatmadja yang mengusulkan adanya konsep yang ia sebut sebagai unifikasi dan kodifikasi parsial.⁷ Maksudnya adalah bahwa unifikasi dan kodifikasi dilakukan untuk bidang-bidang hukum yang tidak sensitif dalam hubungan sosial. Namun, untuk hukum

⁶Arief Hidayat. 2017. *Negara Hukum Berwatak Pancasila*. Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional yang diadakan oleh Universitas Atmajaya, Yogyakarta. Tanggal 9 September 2017.

⁷Soenaryati Hartono. 2006. *Bhinneka Tunggal Ika sebagai Asas Hukum bagi Pembangunan Hukum Nasional*. Bandung: Citra Aditya Bhakti, hlm. 23–25.

yang bersifat sensitif, agar dibiarkan tumbuh berkembang sampai kelak menjadi yurisprudensi, atau dimasukkan dalam undang-undang sehingga menjadi bagian dari hukum nasional.

Terlepas dari polemik di atas, pembangunan hukum dalam rangka membangun tatanan hukum nasional harus mengacu pada cita hukum Pancasila. Oleh karenanya, tatanan hukum nasional yang dibangun itu harus mengandung ciri-ciri antara lain sebagai berikut.

- a. Memiliki wawasan kebangsaan dan wawasan Nusantara.
- b. Mampu mengakomodasi kesadaran hukum masyarakat majemuk dari berbagai kelompok etnis kedaerahan dan keyakinan keagamaan.
- c. Diusahakan semaksimal mungkin agar dalam bentuk hukum tertulis dan terunifikasi.
- d. Bersifat rasional yang meliputi rasionalitas-efisiensi, rasionalitas-kewajaran (*redelijkheid*), rasionalitas-berkaidah, dan rasionalitas-nilai.
- e. Adanya aturan prosedural yang menjamin transparansi, yang memungkinkan kajian rasional terhadap proses pengambilan keputusan oleh pemerintah.
- f. Responsif terhadap aspirasi dan ekspektasi masyarakat yang berkembang.⁸

Fungsi hukum yang paling mendasar adalah untuk mencegah suatu konflik kepentingan diselesaikan dengan konflik terbuka,⁹ yaitu penyelesaian konflik yang semata-mata dilakukan dengan penggunaan kekuatan. Hal itu akan mengakibatkan yang lemah akan selalu tertindas. Dalam konteks masyarakat majemuk, maka minoritas akan selalu dikalahkan oleh mayoritas. Hukum menjalankan fungsi ini dengan jalan menyediakan cara untuk pemecahan konflik kepentingan yang berdasarkan garis kebijakan atau sebuah norma yang bersifat rasional dan berlaku umum. Melalui hukum, pemecahan masalah konflik kepentingan tidak akan lagi diselesaikan dengan berpegang pada siapa yang paling kuat. Penyelesaian masalah melalui hukum berarti

⁸Bernard Arief Sidharta. 2009. *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*. Cetakan ketiga. Bandung: Mandar Maju, hlm. 212.

⁹Franz Magnis-Suseno. 2019. *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Cetakan Kesepuluh. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 94.

berdasarkan aturan yang berorientasi pada kepentingan-kepentingan dan tidak membedakan antara yang kuat dan yang lemah. Orientasi seperti itulah yang dinamakan dengan keadilan.¹⁰ Oleh karenanya, fungsi hukum juga adalah untuk memapankan adanya kriteria keadilan.

Fungsi hukum seperti tersebut di atas, menunjukkan bahwa hukum secara hakiki memiliki ciri yang pasti dan adil. Pasti karena hukum sebagai pedoman kelakuan, sedangkan adil karena hukum harus menunjang sebuah tatanan yang dinilai wajar. Hukum dapat menjalankan fungsinya apabila ia bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti. Oleh karena itu, kepastian dan keadilan dalam hukum bukan hanya sebagai tuntutan moral, tetapi hal itu merupakan ciri yang melekat pada hukum. Dengan demikian, suatu hukum yang tidak adil dan tidak pasti, itu bukan hanya sekadar hukum yang buruk, tetapi dapat dikatakan bahwa itu bukan hukum. Kepastian adalah dasar suatu hukum, karena tanpa kepastian, keadilan akan sulit dilaksanakan. Namun begitu, kepastian juga tidak boleh dimutlakkan, karena agar hukum tetap adil perlu adanya sebuah keluwesan.¹¹

Berdasarkan uraian tentang fungsi hukum, maka dapat disimpulkan bahwa hukum sangat penting keberadaannya bagi masyarakat majemuk yang mengenal adanya mayoritas dan minoritas. Hukum menjaga keadilan di tengah masyarakat majemuk agar penyelesaian konflik mayoritas dan minoritas diselesaikan berdasarkan keadilan. Dengan pemikiran yang demikian, maka tepatlah jika nilai persatuan-kesatuan yang bersumber dari semboyan Bhinneka Tunggal Ika diaktualisasikan dalam sistem hukum nasional, melalui pluralisme hukum. Pluralisme hukum yang dimaksud di sini bukan dalam pengertian pada masa awal yang semata menekankan pada ko-eksistensi antara berbagai sistem hukum. Namun, pluralisme hukum yang memiliki persentuhan dan adopsi yang kuat di antara hukum internasional, transnasional, nasional, dan lokal.

Sistem hukum nasional meliputi tiga unsur, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Pluralisme hukum sebagai model aktualisasinya terdapat di dalam tiga unsur sistem hukum nasional tersebut, yaitu sebagai berikut.

¹⁰*Ibid.*

¹¹*Ibid.*, hlm. 97–104.

- a. Pluralisme dalam struktur hukum. Struktur hukum dalam penegakan hukum yang selama ini memegang peranan utama adalah kehakiman, kejaksaan, kepolisian, dan advokat. Dalam masalah hukum publik, struktur tersebut telah mencukupi untuk menyelesaikan masalah yang timbul. Struktur hukum tersebut yang berperan dalam pencarian keadilan dan penegakan kepastian hukum. Namun, dalam permasalahan konflik sosial, sering kali struktur hukum yang ada tidak mampu menyelesaikan konflik sosial secara tuntas. Konflik-konflik sosial yang berskala besar dan bernuansa kemajemukan bangsa sering kali diselesaikan melalui pelibatan struktur sosial yang ada di masyarakat. Misalnya dalam kasus kerusuhan di Ambon dan Poso yang tidak bisa diselesaikan melalui pendekatan penegakan hukum melalui struktur hukum negara. Pelibatan struktur sosial, baik berdasarkan ketokohan maupun organisasi masyarakat menjadi model penyelesaian yang dapat berjalan lebih efektif. Peran tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh adat, ataupun tokoh politik berpengaruh, sangat efektif untuk meredam dan menyelesaikan konflik sosial. Begitu juga peran organisasi masyarakat dan organisasi keagamaan yang memiliki andil besar dalam penyelesaian berbagai konflik sosial.
- b. Pluralisme dalam substansi hukum. Bahwa dalam hal-hal tertentu, materi peraturan perundang-undangan tidak bisa diseragamkan atau diunifikasi secara nasional. Hal-hal yang terkait identitas keetnisan dan keagamaan memerlukan adanya pengaturan yang berbeda. Suatu contoh dalam pelaksanaan Pemilu yang dapat mengadopsi kearifan lokal yang dimiliki oleh masyarakat Papua. Pemilu yang merupakan hajatan nasional dengan asas langsung, umum, bebas, dan rahasia, serta jujur dan adil, tidak bisa diseragamkan teknis pelaksanaannya untuk beberapa daerah di Papua. Di Papua, diadopsi sistem noken yang merupakan bentuk kearifan lokal masyarakat Papua dalam hal berdemokrasi elektoral. Sistem noken telah diadopsi oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai teknis pemungutan suara di beberapa wilayah di Papua. Sistem ini telah mendapatkan keabsahan sebagai cara pemungutan suara dalam Pemilu yang diperkuat dengan putusan Mahkamah Konstitusi dengan Putusan 47-48/PHPU.A-VI/2009. Itulah salah satu contoh dari aktualisasi prinsip Bhinneka Tunggal Ika dalam sistem hukum nasional, dengan pluralisme substansi hukum.

- c. Pluralisme dalam budaya hukum. Terkait budaya hukum, ada pengaruh globalisasi dan modernisasi yang tak terelakkan akan memengaruhi budaya masyarakat Indonesia. Di sinilah persinggungan antara nilai-nilai lokal dan nasional dengan nilai-nilai internasional terjadi. Sebagai bangsa, sering kali kita dihadapkan pada kebanggaan akan nilai-nilai budaya yang dianggap khas budaya bangsa Indonesia. Sebagai contoh, budaya gotong royong yang dianggap sebagai budaya luhur bangsa dan karakter bangsa, apabila ditelaah secara kritis, budaya itu juga dimiliki oleh bangsa lain dalam bentuknya yang berbeda. Sifat gotong royong adalah sifat yang sering kali dimiliki oleh masyarakat agraris di pedesaan (*rural areas*) yang ada di banyak negara.¹² Globalisasi dan modernisasi memaksa kita untuk mau tak mau menerima nilai-nilai yang menjadi ciri masyarakat modern, sebagai sebuah proses terjadinya perubahan sosial. Nilai-nilai budaya masyarakat modern yang harus kita ikuti, misalnya: kejujuran (*honesty*), keteraturan (*orderliness*), efisien (*efficient*), tepat waktu (*punctuality*), kerajinan (*diligence*), hemat (*thrifty*), rasional dalam mengambil putusan, dan berpikir masa depan.¹³ Hal seperti itulah yang termasuk dalam pluralisme hukum paradigma baru.

Pluralisme hukum seperti diuraikan di atas menjadi dasar pertimbangan yuridis untuk aktualisasi nilai persatuan-kesatuan yang terkandung dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika pada pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah merupakan bagian dari bangunan NKRI yang diharapkan mampu menjaga kerukunan masyarakat Indonesia yang majemuk. Hal tersebut dikarenakan daerah-daerah yang mewadahi aneka kemajemukan bangsa Indonesia. Tentunya bentuk aktualisasi nilai persatuan-kesatuan pada pemerintahan daerah harus sesuai dengan bangunan NKRI. Dengan aktualisasi nilai persatuan-kesatuan pada pemerintahan daerah, maka integrasi bangsa Indonesia di dalam bangunan NKRI dapat dijaga keberlangsungannya.

¹²Mochtar Kusumaatmadja, *Op. Cit.*, hlm. 13

¹³*Ibid.*, hlm. 12.

2. Norma dalam Konstitusi

UUD NRI 1945 adalah konstitusi negara Indonesia. Menurut Donald L. Horowitz, konstitusi di setiap negara memiliki dua karakter utama, yakni: *mechanical and ideological-aspirational*.¹⁴ Karakter mekanikal maksudnya adalah bahwa konstitusi mengatur mengenai organ-organ alat kelengkapan negara, bagaimana cara organ tersebut bekerja, tugas dan wewenang yang dimiliki alat-alat kelengkapan negara, termasuk bagaimana cara dalam mengatasi penyalahgunaan wewenang. Karakter aspirasi ideologi maksudnya bahwa konstitusi memuat tentang tujuan-tujuan bersama yang ingin dicapai oleh sebuah negara. Tujuan negara tersebut dimuat dalam pasal-pasal konstitusi, baik secara eksplisit ataupun tersirat di dalamnya.

Keberadaan konstitusi dalam negara menunjukkan bahwa adanya sebuah bangsa yang menginginkan untuk memulai sebuah perjalanan hidup baru. Sebagaimana yang dikemukakan oleh K.C. Wheare mengenai alasan mengapa sebuah negara mempunyai konstitusi yang salah satunya adalah *the desire to make a fresh start*.¹⁵ Keinginan untuk memulai cara penyelenggaraan negara yang baru, tidak hanya berlaku pada sebuah negara yang baru didirikan, tetapi pada negara-negara yang mempunyai pengalaman dan ingin mengubah cara penyelenggaraan negara dari yang sebelumnya. Misalnya sebuah negara yang sebelumnya menjalankan praktik kenegaraan yang otoriter, ingin mengubah ke cara yang baru, cara penyelenggaraan negara yang demokratis. Itulah yang terjadi di Indonesia ketika gerakan reformasi menuntut dilakukannya amendemen terhadap UUD NRI 1945, karena ingin mengubah cara bernegara yang sebelumnya dijalankan oleh Orde Baru, yang dinilai dijalankan secara otoriter, menjadi penyelenggaraan negara secara demokratis.

Pembaruan dalam UUD NRI 1945 sebagai hasil amendemen dimaksudkan untuk menyempurnakan kekurangan-kekurangan yang telah ada sebelumnya, dan untuk memperkuat sendi-sendi kehidupan

¹⁴Donald L. Horowitz. 2006. *Constitution-Making: A Process Filled with Constraint*. Dalam *Review of Constitutional Studies/Revue d'etudes Constitutionnelles*, Volume 12, Number 1, hlm. 1–17.

¹⁵K. C. Wheare. 1966. *Modern Constitution*. London: Oxford University Press, hlm. 1–2.

bernegara. Pembaruan dalam UUD NRI 1945 secara sistematis meliputi hal-hal antara lain:

- a. pembaruan struktur Undang-Undang Dasar;
- b. pembaruan terhadap sendi-sendi kehidupan bernegara;
- c. pembaruan bentuk susunan negara;
- d. pembaruan kelembagaan dan alat kelengkapan negara;
- e. pembaruan yang berkaitan dengan penduduk dan kewarganegaraan; dan
- f. pembaruan mengenai identitas negara.¹⁶

UUD NRI 1945 bila dibandingkan antara sebelum dan sesudah amendemen, maka dapat diketahui sifat-sifat dalam melakukan amendemen. Sifat-sifat itu adalah:

- a. perubahan yang bersifat peralihan kekuasaan, contohnya tentang kekuasaan membentuk undang-undang yang menjadi kekuasaan DPR dari yang sebelumnya lebih kuat ada di Presiden;
- b. perubahan yang bersifat membatasi kekuasaan, seperti pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden;
- c. perubahan yang bersifat memberikan keseimbangan kekuasaan, contohnya soal adanya pertimbangan DPR dalam hal amnesti, abolisi, pengangkatan duta, dan penerimaan perwakilan negara lain;
- d. perubahan yang bersifat merinci atau menegaskan ketentuan yang telah ada, contohnya tentang pemilihan DPR melalui pemilu;
- e. perubahan yang bersifat menambahkan sesuatu yang baru, misalnya tentang lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Komisi Yudisial (KY), dan Mahkamah Konstitusi (MK);
- f. perubahan yang bersifat meniadakan, seperti penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA);
- g. perubahan yang bersifat membangun paradigma baru, contohnya tentang penyelenggaraan otonomi daerah.¹⁷

¹⁶Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti. 2014. *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 29.

¹⁷*Ibid.*, hlm. 65–66.

Perubahan yang terjadi pada konstitusi negara juga membawa pengaruh yang sangat besar terhadap eksistensi bangsa Indonesia sebagai masyarakat majemuk. Ada banyak ketentuan dalam UUD NRI 1945 yang menunjukkan pengakuan dan perlindungan bagi integrasi bangsa Indonesia. Salah satu ketentuan dalam UUD NRI 1945 yang menggambarkan desain kenegaraan dalam mewadahi problem masyarakat majemuk adalah dengan dicantumkannya ketentuan tentang semboyan negara Bhinneka Tunggal Ika. Secara tersurat dalam Pasal 36A diatur bahwa “Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika”.

Aktualisasi Bhinneka Tunggal Ika merupakan upaya agar semboyan negara benar-benar menjiwai setiap kehidupan bernegara. Aktualisasi juga sebagai upaya untuk membuat semboyan negara itu hidup dan menjadi dasar tuntunan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Semboyan Bhinneka Tunggal Ika dapat dikatakan hidup apabila dijadikan sebagai perekat bangsa Indonesia, perekat sila-sila Pancasila dalam implementasinya, dan melalui semangat gotong royong dan musyawarah, menjaga integrasi atau persatuan Indonesia menuju masyarakat sejahtera yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Aktualisasi nilai persatuan-kesatuan dalam pemerintahan daerah memiliki landasan konstitusional berupa norma-norma dalam UUD NRI 1945 yang mengandung prinsip yang sesuai dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Norma hukum dalam UUD NRI 1945 yang seperti tersebut di atas dapat ditunjukkan dengan pengaturan tentang hal-hal berikut di bawah ini.

a. Norma tentang bentuk negara NKRI

Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Demikian penegasan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 mengenai bentuk negara Indonesia. Pemilihan bentuk negara kesatuan merupakan kesepakatan bersama para pendiri bangsa. Pentingnya persatuan menjadi landasan berdirinya negara Indonesia merdeka disuarakan oleh semua yang pembicara dalam BPUPK ketika hendak mempersiapkan kemerdekaan Indonesia. Para pembicara yang menyampaikan pentingnya persatuan dengan penyampaian secara redaksi yang berbeda, antara lain, Muhammad Yamin, Sosrodiningrat, Wiranatakoesoema,

Woerjaningrat, Soerio, dan Soesanto pada tanggal 29 Mei 1945. Abdoelrahim Pratalykrana dan Sukiman menyampaikannya pada tanggal 30 Mei 1945. Abdul Kadir, Soepomo, Dahler, Ki Bagoes Hadikoesoemo menyampaikannya pada tanggal 31 Mei 1945.

Muhammad Yamin menyinggung mengenai persatuan nasional dengan menyebut sebagai *e'tat nation, nationale staat*, dan negara kebangsaan. Sementara Woerjaningrat mengingatkan mengenai konsekuensi jika hilangnya persatuan akan dapat berakibat hilangnya kemerdekaan.¹⁸ Soesanto Tirtoprodjo menyatakan: “hasrat persatuan harus menjadi dasar fundamental dari negara Indonesia”.¹⁹ Sementara itu, Sosrodiningrat mengatakan: “Berani merdeka berarti berani mempertahankan Indonesia, dan ini berarti berani perang. Buat ini perlu persatuan sekokoh-kokohnya”.²⁰

Soekarno yang mendapat giliran menyampaikan pendapat pada tanggal 1 Juni 1945 mempertautkan hasrat persatuan dengan kebangsaan. Ia sebelumnya menekankan mengenai pentingnya untuk mencari persatuan *philosophische grondslag*, mencari satu *weltanschauung* yang disetujui semua.²¹ Berdasar itu, yang diajukan pertama sebagai dasar falsafah dan sebagai pandangan hidup bersama yang bisa menyatukan semua unsur perseorangan serta golongan ialah dasar kebangsaan. Oleh karena itu, Soekarno menyampaikan: “Kita hendak mendirikan suatu negara ‘semua untuk semua’... kita mendirikan satu ‘Negara Kebangsaan’ Indonesia”.²²

Demikianlah sepotong rekaman pembicaraan para pendiri bangsa dalam BPUPK dalam mempersiapkan Indonesia merdeka. Dari situ terlihat jelas alasan dalam memilih bentuk negara kesatuan, yakni persatuan bangsa, persatuan dari semua golongan. Hal itu menunjukkan juga tentang kesadaran yang secara penuh tentang kemajemukan atau keberagaman masyarakat Indonesia. Dalam bahasa Soekarno, kehendak untuk bersatu dan kesamaan nasib yang kemudian dihubungkan dengan kesatuan geopolitik, itulah kebangsaan Indonesia yang menjadi dasar berdirinya negara Indonesia merdeka.

¹⁸Yudi Latif, *Op. Cit.*, hlm. 330.

¹⁹*Ibid.*

²⁰*Ibid.*

²¹*Ibid.*, hlm. 331.

²²*Ibid.*

Sejarah perjalanan bangsa mencatat bahwa bentuk negara kesatuan pernah digantikan dengan bentuk negara serikat, yaitu pada masa Republik Indonesia Serikat (RIS). Namun, sejarah juga membuktikan bahwa hasrat bersatu dari bangsa Indonesia begitu besar sehingga RIS tidak bertahan lebih dari satu tahun. Bentuk negara serikat berubah kembali ke bentuk negara kesatuan. Pada masa peralihan dari bentuk negara serikat ke kembali bentuk negara kesatuan itu bersamaan dengan proses “kelahiran” Bhinneka Tunggal Ika sebagai semboyan negara.

Berdasar uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pengaturan mengenai bentuk negara kesatuan di dalam UUD NRI 1945 merupakan salah satu wujud aktualisasi nilai persatuan-kesatuan yang bersumber dari Bhinneka Tunggal Ika. Kesatuan dalam negara Indonesia merupakan kehendak bersama dari beragam etnis, suku bangsa, agama, dan golongan, yang memiliki hasrat persatuan yang kuat yang mewujudkan pada persatuan bangsa Indonesia. Hal itu diperkuat lagi dengan ketentuan di dalam Pasal 37 ayat (5) yang menyatakan: “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. Ketentuan dalam pasal tersebut menunjukkan bahwa para tokoh politik wakil rakyat dalam MPR yang melakukan amendemen UUD NRI 1945 sepakat untuk melanjutkan kesepakatan dasar para pendiri negara tentang persatuan bangsa. Bahkan ‘kesepakatan dasar jilid dua’ yang dibuat generasi penerus bangsa menghendaki untuk melanggengkan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

b. Norma tentang Persyaratan Presiden dan Wakil Presiden

UUD NRI 1945 sebelum amendemen, dalam Pasal 6 ayat (1) ditentukan bahwa: presiden ialah orang Indonesia asli. Kata “asli” dalam ketentuan tersebut dapat menimbulkan kesan yang mengandung makna diskriminatif dan tidak sejalan dengan asas persamaan kedudukan warga negara dalam pemerintahan sebagaimana dijamin dalam UUD NRI 1945 itu sendiri.²³ Selain itu, ada problem secara genetika untuk menentukan gen dari orang Indonesia asli. Ditambah lagi dalam perkembangan sosial sering terjadi perkawinan campuran. Dalam sejarah kerajaan-kerajaan di Nusantara juga tercatat beberapa raja yang

²³Pan Mohamad Faiz. 2016. Tafsir Konstitusi “Orang Indonesia Asli”. *Koran SINDO edisi Rabu 19 Oktober 2016*.

melakukan perkawinan dengan putri dari kerajaan di Tiongkok. Hal tersebut yang menambah kesulitan untuk menentukan siapa yang dimaksud sebagai “orang Indonesia asli”. Kriteria apa yang digunakan untuk menetapkan keaslian tersebut.

Ditelusuri dalam risalah-risalah sidang BPUPK tidak banyak ditemukan mengenai pembahasan tentang syarat seorang presiden. Pembahasan terkait “orang Indonesia asli” dilakukan ketika membahas tentang siapa yang akan menjadi warga negara Indonesia yang akan didirikan. Hal tersebut mengingat adanya orang-orang keturunan Tionghoa, Arab, dan Eropa yang ikut berjuang dari masa kolonial Belanda dan pendudukan Jepang. Dalam BPUPK ada Oei Tjong Hauw, Oei Tiang Tjoei, Liem Koen Hian, dan Tan Eng Hoa yang mewakili etnis Tionghoa. Ada A.R. Baswedan yang mewakili peranakan Arab, dan Dahler mewakili keturunan Eropa. Mereka juga merasa telah menjadi bagian dari bangsa Indonesia. Oleh karena itu, sempat muncul usulan bahwa dalam menentukan warga negara cukup disebutkan dengan frasa “orang-orang bangsa Indonesia”.

Rancangan UUD sebelum disahkan oleh PPKI, mengenai syarat seorang presiden adalah “Presiden ialah orang Indonesia asli dan beragama Islam”. Pada saat disahkan oleh PPKI, frasa “dan beragama Islam” dihapuskan. Dalam perspektif politik, pencantuman syarat presiden harus orang Indonesia asli dimaksudkan untuk menghindari atau menutup peluang orang Belanda atau Jepang menduduki jabatan Presiden Indonesia.²⁴ Sementara itu, bila dianalisis dengan perbandingan konstitusi dengan Konstitusi RIS dan UUDS 1950, dalam kedua konstitusi itu tidak ada syarat bahwa presiden harus orang Indonesia asli. Hal itu menguatkan pendapat bahwa UUD NRI 1945 merupakan konstitusi yang bersifat sementara atau sebagai konstitusi transisi.

Syarat menjadi seorang presiden dalam UUD NRI 1945, telah diubah dengan menghilangkan kriteria “orang Indonesia asli”. Ditegaskan dalam Pasal 6 ayat (1) bahwa: calon presiden dan calon wakil presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai presiden

²⁴*Ibid.*

dan wakil presiden. Dengan perubahan syarat seperti tersebut, maka hilanglah kesan adanya diskriminasi etnis dalam persyaratan presiden. Hal itu sekaligus memberikan kesempatan bagi semua warga negara tanpa membedakan etnis, suku bangsa, agama, dan golongan. Pun membuktikan adanya asas persamaan di depan pemerintahan yang dianut dalam konstitusi benar-benar terjamin.

Pengaturan persyaratan presiden dalam UUD NRI 1945 yang menghilangkan frasa “orang Indonesia asli” menunjukkan aktualisasi dari nilai persatuan-kesatuan dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan merupakan mempunyai peranan yang penting dalam menjaga persatuan nasional dan integrasi bangsa. Oleh karenanya, persyaratan untuk menduduki jabatan tersebut tidak boleh bersifat diskriminatif yang bertentangan dengan fakta sosial masyarakat Indonesia yang majemuk.

c. Norma tentang Pemerintahan Daerah

Pemerintahan bila dibagi menurut hubungan secara vertikal akan menghasilkan pembagian antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal tersebut sesuai dengan ciri dari sebuah negara kesatuan di mana di dalam negara tidak ada entitas lain yang bernama negara. Pembagian model ini di Indonesia diatur dalam UUD NRI 1945 pada Pasal 18 ayat (1): Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Ketentuan tersebut merupakan ketentuan pokok dan bersifat umum dalam pembagian pemerintahan secara vertikal.

Penjelasan UUD NRI 1945 berkaitan dengan pemerintahan daerah menyebutkan: “Dalam teritorial Negara Indonesia terdapat ±250 *‘Zelfbesturende landschappen’* dan *Volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa”. Penjelasan tersebut menunjukkan pengakuan negara terhadap bentuk-bentuk atau susunan-susunan pemerintahan terkecil yang banyak jumlahnya, tersebar di seluruh Indonesia. Dalam negara Indonesia yang berbentuk negara kesatuan ini, daerah-daerah seperti tersebut dianggap

istimewa. Selanjutnya, dalam Penjelasan UUD NRI 1945 dikatakan lebih lanjut bahwa: “Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut”. Pengakuan kepada daerah-daerah bukan hanya dalam komitmen politik saja, tetapi juga akan diwujudkan dalam peraturan negara.

Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan: “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Pengakuan konstitusi terhadap daerah istimewa dipertegas dan diperluas yang semula pada tingkatan pemerintahan terkecil seperti desa, diperluas menjadi satuan-satuan pemerintahan daerah yang khusus dan istimewa. Selain itu, ditambahkan mengenai pengakuan dan penghormatan pada susunan masyarakat yang disebutnya dengan “masyarakat hukum adat”. Hal itu diatur dalam ayat (2), yaitu: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang”.

Pengaturan dalam Pasal 18A tersebut menegaskan komitmen negara terhadap keberagaman masyarakat majemuk Indonesia. Bahkan bentuk pengakuannya lebih tinggi lagi dengan menjadikan sebagai satuan pemerintahan daerah. Artinya, daerah yang bersifat khusus atau istimewa itu menjadi bagian dari pemerintahan dalam kerangka hubungan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.

d. Norma tentang Kewarganegaraan

Pada saat merumuskan UUD NRI 1945 terkait dengan warga negara, menjadi pembahasan yang serius karena adanya warga negara merupakan salah satu syarat berdirinya negara. Ada permasalahan yang cukup pelik dalam menentukan siapa yang akan menjadi warga pada saat Indonesia merdeka. Dalam rancangan awal, dirumuskan bahwa yang akan menjadi warga negara Indonesia merdeka adalah “orang-orang bangsa Indonesia asli”. Hal itu menimbulkan persoalan terkait dengan orang-orang keturunan asing, di mana mereka juga banyak yang terlibat dalam perjuangan kemerdekaan. Di dalam BPUPK terdapat beberapa orang yang merupakan keturunan Tionghoa, Arab, dan Eropa.

Dalam sidang-sidang BPUPK telah ada kesamaan pandangan bahwa orang-orang keturunan asing harus diakomodasi menjadi bagian yang akan menjadi warga negara Indonesia. Berdasar kesamaan pandangan itu, muncul usulan agar rumusan mengenai warga negara menggunakan frasa: “orang-orang bangsa Indonesia” tanpa menyebutkan kata “asli”. Usulan tersebut hampir disepakati bersama dalam BPUPK. Sampai kemudian Soepomo mengingatkan tentang potensi permasalahan yang timbul, yakni terkait hukum internasional. Hal itu dimungkinkan karena pada saat itu ada orang-orang keturunan asing yang masih memiliki status sebagai warga negara lain, sebagaimana dimungkinkan berdasarkan *Nederlandsch Onderdaan*. Soepomo mengingatkan agar jangan sampai terjadi *dubbele nationaliteit*, yang akan menjadi permasalahan di masa yang akan datang.²⁵

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, Soepomo mengusulkan agar ada orang-orang yang untuk pertama kalinya bisa langsung secara otomatis menjadi warga negara Indonesia, ia mengatakannya dengan menggunakan istilah: “mesti ada satu grup yang lebih terang” untuk menjadi warga negara Indonesia. Sementara itu, bagi orang-orang keturunan asing, untuk menjadi warga negara melalui mekanisme yuridis, yaitu diatur berdasarkan undang-undang yang akan dibuat kemudian.

Rumusan tentang warga negara dalam UUD yang disahkan oleh PPKI diatur dalam Pasal 26 ayat (1), yaitu: “yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara”. Dengan perumusan seperti demikian, maka orang-orang keturunan asing mendapatkan jalan untuk menjadi bagian warga negara Indonesia merdeka. Hal itu menunjukkan bentuk penghormatan orang-orang bangsa Indonesia asli terhadap orang-orang keturunan asing karena sama-sama berjuang demi Indonesia merdeka. Juga menunjukkan adanya semangat persatuan yang tetap terus dijaga, sesuai dengan prinsip dalam Bhinneka Tunggal Ika.

e. Norma tentang Agama dan Kepercayaan

Salah satu persoalan yang dapat berpotensi mengancam disintegrasi bangsa adalah adanya perbedaan agama. Jika masing-masing pemeluk

²⁵RM. A.B. Kusuma, *Op. Cit.*, hlm. 388.

agama tidak memiliki sikap toleransi beragama yang tinggi, maka akan dapat menyebabkan ketegangan atau konflik beragama yang mengancam integrasi bangsa. Sudah sejak awal pembahasan UUD terjadi perbedaan pandangan yang cukup tajam di dalam BPUPK yang terkait dengan masalah relasi antara agama dan negara. Perbedaan pandangan yang sempat memunculkan pembelahan antara golongan Islam dan golongan nasionalis. Namun pada akhirnya, dengan dilandasi nilai-nilai luhur bangsa Indonesia yang mengedepankan musyawarah untuk menyelesaikan perbedaan pendapat, para pendiri negara dalam BPUPK dapat menghasilkan kesepakatan dasar dalam UUD NRI 1945.

Disepakatinya rumusan Pancasila, seperti yang terdapat dalam Pembukaan UUD NRI 1945, membuat perdebatan soal relasi negara dan agama dihentikan. Keberagaman masyarakat Indonesia dalam bidang agama harus diterima sebagai sebuah kenyataan yang tidak bisa diingkari. Oleh karenanya, umat beragama harus dapat hidup secara harmoni dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Toleransi beragama harus dikembangkan dalam interaksi sosial untuk menjaga harmoni tersebut. Tiap umat beragama harus bisa menerima perbedaan dan bersedia menghormati agama serta kepercayaan orang lain. Begitu juga dalam hal peribadatan, masing-masing umat agama harus dijamin kebebasannya untuk menjalankan ibadah sesuai dengan ajaran agamanya masing-masing. Tidak boleh ada tindakan yang bersifat menghalangi, melarang, dan mengganggu umat agama dalam menjalankan ibadah agamanya.

Pasal 29 UUD NRI 1945 telah dengan tegas memberikan jaminan kebebasan beragama. Pada ayat (2) disebutkan: “negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya serta kepercayaannya itu”. Jaminan konstitusi adalah sebuah jaminan tertinggi secara hukum dalam sistem hukum nasional. Konstitusi menjamin kebebasan beragama bagi semua penduduk Indonesia.

f. Norma tentang Hak Asasi Manusia

Persoalan hak asasi manusia menjadi perdebatan sengit di dalam sidang BPUPK karena bersinggungan dengan paham “negara kekeluargaan” dari Soepomo yang menjadi pemikiran utama pada saat perancangan UUD. Menurut Soepomo, dalam mendirikan negara jangan bersandar

pada aliran perseorangan, namun pada kekeluargaan. Oleh karena menurutnya, kekeluargaan sesuai dengan budaya dan sifat ketimuran. Sementara itu, perseorangan itu merupakan budaya barat. Muhammad Yamin berpendapat berbeda, dengan mengemukakan bahwa dalam tiap-tiap konstitusi negara itu terdiri dari tiga bagian, yaitu pada bagian paling akhir berisi pasal-pasal, bagian tengah tentang pernyataan kemerdekaan dan dasar negara, dan bagian awal itu adalah hak manusia di atas dunia sebagai bangsa merdeka. Sementara itu, Mohammad Hatta menghendaki agar terdapat jaminan yang tegas atas hak berserikat, hak berkumpul, dan hak menyampaikan pendapat di dalam konstitusi. Hal itu untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dan penyelewengan kekuasaan atas dasar kekeluargaan di masa mendatang.²⁶

Hak asasi manusia yang kemudian tercantum dalam UUD NRI 1945 ada pada Pasal 27 sampai Pasal 34. Hak asasi yang tercantum dalam UUD NRI 1945 tidak hanya mencakup hak sipil dan hak politik, tetapi juga mengatur tentang hak ekonomi, sosial, dan budaya. Pasal yang mengatur hak warga negara ada pada Pasal 27, 30, dan 31. Pasal-pasal mengenai hak asasi manusia yang bersifat universal, yaitu Pasal 28 tentang hak berserikat, dan Pasal 29 tentang hak beragama. Sementara itu, tentang hak ekonomi tidak disebutkan secara tersurat sebagai hak warga negara, namun dapat disimpulkan dari apa yang tersirat dalam Pasal 33 dan Pasal 34. Setelah amendemen UUD, terjadi perubahan dalam pengaturan tentang hak asasi manusia. UUD NRI 1945 mengatur secara khusus dalam bab tersendiri tentang hak asasi manusia yang terdiri dari 10 pasal, yaitu dalam Pasal 28A–28J. Pasal-pasal tentang hak asasi manusia yang telah ada sebelumnya tetap dipertahankan.

Bhinneka Tunggal Ika pada dasarnya di dalamnya juga terkandung penghormatan atas hak asasi manusia. Oleh karena dengan adanya penghormatan terhadap keberagaman masyarakat, tersirat di dalamnya juga penghormatan kepada individu-individu anggota masyarakat. Dasar dari adanya masyarakat majemuk adalah kekhasan dan keunikan dari individu-individu yang memiliki hak-hak dasar, seperti hak beragama. Bhinneka Tunggal Ika akan kehilangan maknanya ketika tidak ada penghormatan kepada hak asasi manusia.

²⁶Yudi Latif, *Op. Cit.*, hlm. 185–188.

Norma-norma di atas menunjukkan bahwa Bhinneka Tunggal Ika telah menjaiwai pembentukan UUD sebagai peraturan perundang-undangan tertinggi. Dengan demikian, norma-norma tersebut menjadi landasan konstitusional untuk aktualisasi nilai persatuan-kesatuan pada pemerintahan daerah, sehingga mempunyai landasan yuridis yang kuat.

3. Dasar Operasional Aktualisasi pada Pemerintahan Daerah

Pengaturan mengenai pemerintahan daerah menjadi dasar operasional dalam aktualisasi nilai persatuan-kesatuan. Konsekuensi dari bangunan NKRI sebagai negara kesatuan, menempatkan pemerintahan daerah sebagai bagian dari NKRI yang didasarkan pada asas desentralisasi. Dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, pemerintahan daerah harus mematuhi aturan tentang pembagian urusan pemerintahan dengan pemerintah pusat.

a. Asas Desentralisasi Asimetris

Prinsip Bhinneka Tunggal Ika dalam pengaturan pemerintahan daerah dapat ditunjukkan dengan adanya desentralisasi asimetris yang diterapkan. Desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralization*) secara legal konstitusional sejatinya memiliki akar yang kuat dalam konstitusi serta spirit yang inheren di dalam praktik penerapan desentralisasi di Indonesia, namun tidak dirumuskan secara tajam dalam regulasi nasional.²⁷ Paradigma desentralisasi asimetris merupakan paradigma desentralisasi yang memperhatikan adanya perbedaan antardaerah dan keunikan daerah masing-masing. Berbeda dengan paradigma uniformitas yang menafikan fakta adanya keberagaman yang melekat dalam daerah-daerah, sekaligus menafikan kepentingan nasional dalam menjaga keutuhan negara.

Menurut model desentralisasi asimetris, ada satu atau lebih unit politik atau pemerintahan daerah yang mendapatkan atonemi yang berbeda tingkatannya dengan daerah-daerah lain pada umumnya. Desentralisasi asimetris menurut Charles Tarlton²⁸ dibedakan menjadi dua jenis, yaitu *asimetri de jure* dan *asimetri de facto*, yang dibedakan dari

²⁷Ni'matul Huda. 2014, *Op. Cit.*, hlm. 55.

²⁸Robert Endi Jaweng. 2011. Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia. Dalam *Jurnal Analisis CSIS*, Vol. 40, No. 2, hlm. 162.

tingkat otonomi. Pada *asimetri de jure* ada penegasan tentang penerapan asimetrisme yang diatur dalam konstitusi, yang menekankan bahwa ada pemerintah daerah yang diperlakukan berbeda. Sementara itu, pada *asimetri de facto*, dilihat adanya praktik nyata dalam hubungan daerah yang berbeda karena perbedaan keadaan sosial, budaya, dan ekonomi antardaerah. Dalam *asimetri de facto*, tidak ada jaminan hukum yang mengatur kekuasaan otonominya, namun dalam praktiknya sudah lazim dan dapat diterima.

Menurut Warsito Utomo,²⁹ desentralisasi asimetris bukan hanya sebagai upaya *transfer of political authority*, namun juga merupakan upaya untuk mengakomodasi adanya *cultural diversity*. Dengan desentralisasi asimetris, daerah yang memiliki karakter berbeda diberikan ruang gerak yang lebih luas. Menerapkan sistem desentralisasi asimetris di Indonesia yang masyarakatnya majemuk dengan variasi budaya yang beragam, akan sangat tepat sebagai bentuk apresiasi atau penghormatan terhadap keberagaman. Melalui desentralisasi asimetris atau disebut juga dengan istilah otonomi asimetris (*asymmetric autonomy*), daerah-daerah tertentu dalam suatu negara diberikan kewenangan-kewenangan khusus, berbeda dengan yang diberikan kepada daerah lainnya.

Definisi otonomi asimetris menurut Irfan Ridwan Maksum³⁰ adalah suatu otonomi yang diterapkan pada daerah-daerah dalam sebuah negara dengan menggunakan prinsip yang tidak sama dan tidak sebangun. Berbeda dengan otonomi simetris yang diterapkan pada semua daerah otonom dalam prinsip yang sama dan sebangun. Dalam konteks Indonesia, adanya desentralisasi asimetris karena tuntutan sporadis pengalaman buruk masa lalu yang melahirkan otonomi khusus yang diberikan kepada Papua dan Aceh, yang dipicu kuatnya desakan untuk memisahkan diri. Menurut Ni'matul Huda,³¹ idealnya penerapan desentralisasi asimetris di Indonesia merupakan desain yang direncanakan secara matang dengan pertimbangan seluruh aspek, berbasis keunikan daerah. Desentralisasi asimetris bukan semata-mata sebagai jawaban atas tuntutan-tuntutan sporadik dari daerah.

²⁹Miftah Adhi Ikhsanto dan Wawan Mas'udi (eds.), 2011. *Decentralized Governance: Sebagai Wujud Nyata dari Sistem Kekuasaan Kesejahteraan dan Demokrasi*. Yogyakarta: Jurusan Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM, hlm. 31.

³⁰Irfan Ridwan Maksum. 2011. Otonomi Yogyakarta. Dalam Aloysius Soni BL de Rosario (Editor). *"Monarki Yogya" Inkonstitusional?*. Jakarta: Kompas, hlm. 160.

³¹Ni'matul Huda. *Loc. Cit.*, hlm. 69.

Penerapan desentralisasi asimetris di Indonesia diberikan kepada beberapa pemerintahan daerah sesuai dengan kondisi kekhasan daerahnya. Daerah-daerah tersebut adalah (1) Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta) yang diatur dengan UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia; (2) Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang diatur dengan UU No. 13 Tahun 2013 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta; (3) Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) diatur dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh; dan (4) Papua melalui UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua *juncto* UU No. 35 Tahun 2008.

Undang-undang tersebut di atas menunjukkan bahwa dalam NKRI ada otonomi yang dijalankan tidak sebangun dengan daerah pada umumnya. Dalam perspektif keberagaman masyarakat, hal itu menunjukkan kalau prinsip Bhinneka Tunggal Ika diterapkan dalam hukum pemerintahan daerah, di mana keberagaman berbasis kekhasan atau keunikan daerah diperhatikan. Undang-undang pemerintahan DKI Jakarta dibuat berdasarkan pertimbangan sebagai ibukota negara yang memiliki peran dan fungsi yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan NKRI. Oleh karena itu, pemerintahan DKI Jakarta diberikan hak, kewajiban, dan tanggung jawab khusus yang berbeda dengan pemerintahan daerah pada umumnya.

Keistimewaan yang dimiliki pemerintahan daerah Provinsi Yogyakarta, menjadikannya daerah istimewa yang sesuai dengan konstitusi UUD NRI 1945, berhak untuk mendapatkan pengakuan dan penghormatan dari negara. Oleh karenanya, UU No. 13 Tahun 2013 dibuat dalam rangka pengakuan dan penghormatan terhadap kekhasan daerah tersebut. Kekhasan itu disebutkan dalam konsideran undang-undang tersebut, dalam huruf b yang menyebutkan bahwa “Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman yang telah mempunyai wilayah, pemerintahan, dan penduduk sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, berperan dan memberikan sumbangsih yang besar dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Melalui undang-undang ini, DIY sebagai daerah provinsi diberikan kewenangan berupa wewenang istimewa yang merupakan tambahan tertentu dari kewenangan yang diberikan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Pemerintah pusat memberikan kewenangan khusus kepada Aceh terkait keunikannya. Disebutkan dalam UU No. 11 Tahun 2006 bahwa Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa. Pemberian kewenangan khusus kepada Aceh berdasarkan pertimbangan kekhasan yang dimilikinya, yaitu sebagai berikut.

- 1) Berdasarkan perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Aceh merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi.
- 2) Ketahanan dan daya juang tinggi yang dimiliki Aceh, yang bersumber dari pandangan hidup berlandaskan syariat Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 3) Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan serta pemajuan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia sehingga pemerintahan Aceh perlu dikembangkan dan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.
- 4) Bencana alam gempa bumi dan tsunami yang terjadi di Aceh telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa Indonesia untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh serta menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, dan bermartabat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi khusus yang diberikan kepada Papua adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan untuk mengatur serta mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Pemberian otonomi khusus ini tidak bisa dilepaskan dari persoalan yang terkait integrasi yang dianggap belum dapat diselesaikan, terbukti masih adanya gerakan separatisme. Terlepas dari itu, dalam UU No. 21 Tahun 2001 menunjukkan adanya pengakuan terhadap keunikan daerah Papua sebagaimana yang disebutkan dalam konsiderannya. Pemberian otonomi khusus diberikan karena kondisi Papua yang antara lain adalah sebagai berikut.

- 1) Penduduk asli di Provinsi Papua adalah salah satu rumpun dari ras Melanesia yang merupakan bagian dari suku-suku bangsa di Indonesia, yang memiliki keragaman kebudayaan, sejarah, adat istiadat, dan bahasa sendiri.
- 2) Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap hak asasi manusia di Provinsi Papua, khususnya masyarakat Papua.
- 3) Pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Provinsi Papua belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli, sehingga telah mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara Provinsi Papua dan daerah lain, serta merupakan pengabaian hak-hak dasar penduduk asli Papua.
- 4) Telah lahir kesadaran baru di kalangan masyarakat Papua untuk memperjuangkan secara damai dan konstitusional pengakuan terhadap hak-hak dasar serta adanya tuntutan penyelesaian masalah yang berkaitan dengan pelanggaran dan perlindungan hak asasi manusia penduduk asli Papua.
- 5) Perkembangan situasi dan kondisi daerah Irian Jaya, khususnya menyangkut aspirasi masyarakat menghendaki pengembalian nama Irian Jaya menjadi Papua sebagaimana tertuang dalam Keputusan DPRD Provinsi Irian Jaya Nomor: 7/DPRD/2000 tanggal 16 Agustus 2000 tentang Pengembalian Nama Irian Jaya Menjadi Papua.

Berbagai undang-undang tersebut menunjukkan bahwa dalam pengaturan pemerintahan daerah memperhatikan prinsip Bhinneka Tunggal Ika. Undang-undang tentang pemerintahan daerah yang terbaru dan masih berlaku, yaitu UU No. 23 Tahun 2014. Adanya UU No. 29 Tahun 2007, UU No. 13 Tahun 2013, UU No. 11 Tahun 2006, dan UU No. 21 Tahun 2001, menunjukkan bahwa undang-undang pemerintahan daerah di Indonesia terdiri dari banyak undang-undang. Penulis menyebut hal itu sebagai hukum pemerintahan daerah yang “bercorak aneka manunggal”. Penyebutan istilah ini merujuk pada kearifan lokal khususnya pada masyarakat Jawa yang mampu memaknai kemajemukan

sambil mencari level kearifan untuk meleburkan kemajemukan ke dalam persatuan. Seperti contoh penyebutan dwitunggal (dua tetapi satu) untuk menyebut kepemimpinan Soekarno dan Hatta. Sama halnya dalam memaknai Bhinneka Tunggal Ika sebagai berbeda-beda, tetapi satu jua.

b. Pembagian Urusan Pemerintahan

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dengan undang-undang untuk melaksanakan perintah dalam UUD. Menurut Soehino, materi muatan dalam undang-undang mencakup empat hal, sebagai berikut.

- 1) Materi yang diperintahkan oleh UUD untuk diatur dalam undang-undang.
- 2) Materi yang oleh Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar di bidang legislatif diperintahkan untuk dilaksanakan dengan undang-undang.
- 3) Materi yang menurut Undang-Undang Pokok memerlukan pengaturannya dengan undang-undang.
- 4) Materi lain yang bersifat mengikat umum, seperti adanya pembebanan kepada penduduk serta pengurangan kebebasan warga negara yang bersifat mewajibkan dan/atau menentukan larangan.³²

UU No. 12 Tahun 2011 mengatur mengenai materi muatan yang dapat diatur dalam undang-undang, yaitu dalam Pasal 10 ayat (1) sebagai berikut.

- 1) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.
- 3) Pengesahan perjanjian internasional tertentu.
- 4) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi.
- 5) Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Hal yang penting terkait pembentukan peraturan perundang-undangan adalah Bhinneka Tunggal Ika yang harus dijadikan sebagai

³²Soehino. 1984. *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-undangan*. Yogyakarta: Liberty, hlm. 37–38.

asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 6 diatur sebagai berikut.

- (1) Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:
 - a. pengayoman;
 - b. kemanusiaan;
 - c. kebangsaan;
 - d. kekeluargaan;
 - e. kenusantaraan;
 - f. Bhinneka Tunggal Ika;
 - g. keadilan;
 - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
- (2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Menurut sistem negara kesatuan, kekuasaan untuk membuat undang-undang hanya ada pada pemerintah pusat. Pemerintah daerah tidak mempunyai kewenangan untuk membuat undang-undang. Kewenangan pemerintahan daerah dalam bidang legislasi berupa pembentukan peraturan daerah yang dibuat oleh DPRD bersama-sama dengan kepala daerah. Pada dasarnya dalam negara kesatuan, tanggung jawab terhadap pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan ada pada pemerintah pusat. Namun, dalam sistem negara kesatuan Indonesia dianut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, oleh karenanya ada tugas-tugas tertentu yang diurus oleh pemerintahan daerah.

Negara kesatuan menjadi landasan batas dari isi pengertian tentang otonomi. Berdasarkan landasan batas itu, dikembangkanlah berbagai peraturan untuk mengatur mekanisme dalam menjaga keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi. Sering kali hal tersebut menimbulkan ketegangan dan tarik-menarik antara keduanya. Menurut

Bagir Manan,³³ yang pokok dari adanya tarik-menarik antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi adalah bagaimana menciptakan mekanisme yang wajar agar setiap tarikan tuntutan dianggap sebagai suatu peringatan dan masukan bagi yang lain.

Persoalan tarik-menarik antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi mencapai puncak ketika jatuhnya rezim Orde Baru yang diikuti dengan tuntutan untuk mengubah bentuk negara kesatuan dan beralih ke federalisme. Hal tersebut menurut Adnan Buyung Nasution, dikarenakan telah terdistorsinya konsep kesatuan (*unitary*) menjadi persatuan dan kesatuan yang lebih dekat dengan penyeragaman (*uniform*). Berbagai perbedaan di tengah masyarakat tidak dipandang sebagai aneka kekayaan dalam kebhinekaan, namun dianggap ancaman yang harus ditundukkan dengan persatuan dan kesatuan melalui sentralisasi kekuasaan. Untuk itu, distorsi harus dihilangkan dan negara kesatuan harus diartikan sebagai *unitary*, yaitu kesatuan yang tidak meniadakan keragaman unsur-unsur di dalamnya yang menyatu. Pengakuan terhadap keragaman, baik yang bersifat lahiriah maupun batiniah, hanya dapat terwujud jika pemerintahan benar-benar menganut asas konstitusionalisme, yaitu pemerintahan yang berdasar pada UUD dan kekuasaannya dibatasi oleh hukum, serta bertanggung jawab kepada rakyat.³⁴

Amendemen UUD NRI 1945 telah mengubah hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, yang sebelumnya pada masa Orde Baru sangat sentralistik. Perubahan yang sangat signifikan adalah tentang pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. UU No. 22 Tahun 1999 sebagai UU yang pertama yang mengatur tentang pemerintahan daerah setelah amendemen UUD NRI 1945, membagi urusan pemerintahan di mana yang menjadi urusan pemerintah pusat ditentukan secara limitatif, sedangkan sisanya menjadi urusan pemerintahan daerah. UU No. 22 Tahun 1999 diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004, dan kemudian diganti lagi dengan UU No. 23 Tahun 2014. Mengenai pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah tetap seperti pada pembagian awal.

³³Bagir Manan. 1993. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD NRI 1945*. Jakarta: UNISKA, hlm. 3.

³⁴Adnan Buyung Nasution. 2007. *Arus Pemikiran Konstitusionalisme*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka, hlm. 131.

Pembagian urusan pemerintahan dengan menerapkan teori sisa seperti yang diawali pengaturannya dalam UU No. 22 Tahun 1999 sangat memengaruhi terhadap model hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dalam bingkai negara kesatuan. Zen Zanibar³⁵ mengingatkan hal tersebut, yang menurutnya ada kecenderungan bergesernya karakteristik dari negara kesatuan ke bentuk negara federal. Hal tersebut bisa terlihat dari berkurangnya kekuatan pemerintah pusat dalam melakukan kontrol terhadap pemerintah provinsi. Bahkan lebih lanjut, Zen Zanibar mengatakan bahwa: “... *the relationship between the Provincial Government and the District/Municipality Governments can be said functionally disconnected.*”³⁶ Posisi pemerintahan daerah kabupaten/kota menjadi seolah tidak terkait dan lebih kuat dibanding pemerintah provinsi.

Politik hukum Indonesia telah menetapkan bentuk negara kesatuan, dengan sistem desentralisasi dan dekonsentrasi serta asas otonomi luas dengan tetap memperhatikan asal-usul kekhususan daerah. UU No. 22 Tahun 1999 yang merupakan undang-undang pertama yang mengatur tentang pemerintah daerah setelah amendemen UUD, menganut otonomi luas yang substansinya mirip dengan pembagian pemerintahan dalam sistem federal.³⁷ Dalam UU ini, sistem pembagian urusan pemerintahan menggunakan sistem yang menyerahkan urusan-urusan tertentu kepada pemerintah pusat dan sisanya menjadi urusan pemerintahan pemerintah daerah. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat adalah keuangan, hubungan luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, dan agama. Urusan agama menjadi urusan pemerintah pusat karena apabila diserahkan kepada pemerintah daerah dikhawatirkan akan menimbulkan persoalan disintegrasi antardaerah yang mayoritas pemeluk agamanya berbeda-beda.

Undang-undang tentang pemerintahan daerah di Era Reformasi telah tiga kali mengalami perubahan. UU No. 22 Tahun 1999 diubah dengan UU No. 32 Tahun 2004, dan diubah lagi dengan UU No. 23 Tahun 2014. Dalam ketiga undang-undang tersebut, mengenai

³⁵Zen Zanibar. 2018. The Indonesian Constitutional System in the Post Amendment of the 1945 Constitution. Dalam *Sriwijaya Law Review*, Vol. 2, (1), hlm. 45–55.

³⁶*Ibid.*

³⁷Moh. Mahfud MD. 2010, *Op. Cit.*, hlm. 217.

urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat tidak ada perubahan. Hal itu, dalam UU No. 23 Tahun 2014 terdapat dalam Pasal 10 ayat (1). Urusan pemerintahan yang menjadi urusan absolut pemerintah pusat adalah:

- 1) politik luar negeri;
- 2) pertahanan;
- 3) keamanan;
- 4) yustisi;
- 5) moneter dan fiskal nasional; serta
- 6) agama.

Ditentukannya mengenai urusan pemerintahan absolut yang menjadi urusan pemerintah pusat, maka urusan pemerintahan lain pada umumnya menjadi urusan pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah memiliki otonomi yang menjadikan urusan pemerintahan pada umumnya itu menjadi urusan rumah tangganya sendiri. Dalam pelaksanaan otonomi, pemerintahan daerah memiliki kebebasan untuk memanfaatkan potensi daerahnya untuk dikembangkan dalam rangka pelayanan masyarakat dan menyejahterakan masyarakat di daerahnya. Termasuk dalam otonominya adalah untuk mengembangkan kekhususan yang dimiliki masyarakatnya, baik kekhususan dalam hal budaya maupun potensi sumber daya alamnya. Dengan begitu, pemerintahan daerah memiliki peran yang penting dalam mengaktualisasikan nilai peratuan-kesatuan.

B. Aktualisasi Nilai Persatuan-Kesatuan pada Pemerintahan Daerah

Menurut ketentuan dalam UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 1 angka 2, pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dari ketentuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa pelaksana dalam pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Oleh karena

itu, aktualisasi nilai persatuan-kesatuan pada pemerintahan daerah, yang utama dilakukan melalui dua lembaga tersebut.

Pemerintah daerah adalah unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan. Sementara itu, DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang mempunyai fungsi pembentukan peraturan daerah (perda), fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Berdasarkan kedudukan kedua lembaga tersebut, maka aktualisasi nilai persatuan-kesatuan pada pemerintahan daerah dapat dilakukan melalui pelaksanaan urusan pemerintahan, dan melalui pembentukan perda.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah memerlukan adanya partisipasi masyarakat. Pemerintah daerah perlu mendorong masyarakat dari berbagai pihak untuk berpartisipasi dalam aktualisasi nilai persatuan-kesatuan. Selaras dengan nilai persatuan-kesatuan yang mengakui adanya keberagaman dan kesatuan, maka partisipasi masyarakat dalam aktualisasi Bhinneka Tunggal Ika dilakukan melalui partisipasi yang bersifat kolaboratif dan gotong royong. Kolaboratif berarti partisipasi dari banyak pihak yang berbeda latar belakang. Sementara itu, gotong royong maksudnya adalah bahwa partisipasi tersebut dalam satu kesatuan gerak dan tujuan.

Berdasar uraian-uraian di atas, maka aktualisasi nilai persatuan-kesatuan pada pemerintahan daerah dilakukan melalui tiga cara, yaitu: (1) melalui pelaksanaan urusan pemerintahan; (2) melalui pembentukan perda; dan (3) melalui partisipasi masyarakat kolaboratif gotong royong. Penjelasan lebih lanjut diuraikan secara lebih rinci pada uraian di bawah ini.

1. Melalui Pelaksanaan Urusan Pemerintahan

Bangunan NKRI adalah bangunan negara kesatuan, yang artinya kekuasaan ada pada pemerintahan pusat, sedangkan pemerintahan daerah menjalankan pemerintahan berdasarkan desentralisasi. Hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, dalam UUD NRI 1945 hanya diatur pokok-pokoknya saja. Hal-hal yang lebih teknis diserahkan pengaturannya melalui undang-undang. Pokok-pokok hubungan tersebut diatur dalam Pasal 18A sebagai berikut.

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi memiliki dasar-dasar yang menurut Bagir Manan ada empat macam, yaitu sebagai berikut.³⁸

- a. Dasar-dasar Permusyawaratan dalam Sistem Pemerintahan Negara
Dasar permusyawaratan merupakan kehendak UUD NRI 1945 yang menginginkan adanya kerakyatan yang pelaksanaannya di pemerintahan tingkat daerah. Dengan demikian, UUD NRI 1945 yang menghendaki adanya keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintah tingkat daerah, yang hal tersebut dapat dimungkinkan dengan adanya desentralisasi.
- b. Dasar Pemeliharaan dan Pengembangan Prinsip-prinsip Pemerintahan Asli
Susunan pemerintahan asli yang ada pada tingkat daerah yang ingin dipertahankan adalah susunan pemerintahan yang sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.
- c. Dasar Kebhinekaan
Semboyan Bhinneka Tunggal Ika yang melambangkan adanya keragaman, maka otonomi atau desentralisasi dapat menjadi salah satu cara yang digunakan untuk mengendorkan adanya ketegangan (*spanning*) yang muncul karena keragaman.
- d. Dasar Negara Hukum
Paham negara hukum dalam perkembangannya tidak dapat dipisahkan dengan paham kerakyatan. Hal tersebut dikarenakan pada dasarnya adanya hukum yang mengatur dan membatasi

³⁸Bagir Manan. 1994. *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Sinar Harapan, hlm. 161–167.

kekuasaan negara atau pemerintah adalah hukum yang dibuat berdasar pada kekuasaan dan kedaulatan rakyat.

Otonomi daerah agar pelaksanaannya dapat berjalan dengan baik, harus memiliki sendi-sendi otonomi. Sendi-sendi otonomi mencakup tiga sendi, yaitu:³⁹ (1) adanya pembagian kekuasaan (*sharing of power*); (2) adanya pembagian pendapatan (*distribution of income*); dan (3) adanya kemandirian administrasi (*empowering*). Hipotesis yang diajukan tentang ini adalah bahwa semakin kuat sendi-sendi itu, maka semakin sehat pelaksanaan otonomi daerah, dan sebaliknya.

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, selain masalah pembagian urusan pemerintahan, yang perlu menjadi perhatian juga adalah mengenai pembagian keuangan antara pusat dan daerah. Masalah ini juga sangat krusial mengingat kondisi wilayah antarpemerintahan daerah yang berbeda, yang melahirkan sebutan sebagai “daerah kaya” dan “daerah miskin”. Hal tersebut jika tidak diatur dengan baik akan menimbulkan permasalahan di mana daerah-daerah yang merasa kaya akan merasa “diperas” apabila merasakan ketidakadilan dalam pembagian keuangan. Demikian juga bagi daerah-daerah yang kategori “miskin” akan merasa “dianaktirikan” bila tidak mendapat pembagian keuangan yang memadai. Oleh karena itu, pembagian keuangan antara pusat dan daerah harus mempertimbangkan kepentingan nasional sebagai negara kesatuan di satu sisi, juga memperhatikan kepentingan dan kondisi masing-masing daerah. Perlu adanya perimbangan keuangan yang memperhatikan prinsip proporsional, demokratis, dan adil; serta dilakukan secara transparan dengan tetap memperhatikan kondisi, potensi, dan kebutuhan daerah.

Pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah berdasarkan pada klasifikasi urusan pemerintahan yang dibagi ke dalam tiga jenis, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.⁴⁰ Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Sementara itu,

³⁹Ni'matul Huda. 2009, *Op. Cit.*, hlm. 83.

⁴⁰Pasal 9 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

urusan pemerintahan umum merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Berdasarkan klasifikasi urusan pemerintahan, aktualisasi nilai persatuan-kesatuan dalam pemerintahan daerah termasuk ke dalam ruang lingkup urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan umum meliputi hal berikut.⁴¹

- a. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa.
- c. Pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional.
- d. Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi, serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- f. Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila.
- g. Pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

Nilai persatuan-kesatuan penting bagi bangunan NKRI berkaitan dengan kemajemukan bangsa Indonesia. Bangsa Indonesia memiliki kemajemukan yang dapat dikategorikan dalam tiga kelompok, yaitu: (a) kemajemukan ideologi politik; (b) kemajemukan umat beragama; dan (c) kemajemukan dalam sosial budaya, yang meliputi ras, etnis, suku, dan bahasa. Oleh karena itu, aktualisasi nilai persatuan-kesatuan dalam pemerintahan daerah ditujukan untuk mengatasi permasalahan dalam tiga kelompok kemajemukan tersebut. Aktualisasi nilai persatuan-

⁴¹Pasal 25 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

kesatuan dalam pemerintah daerah yang sesuai dengan bangunan NKRI harus berdasarkan makna filosofis Bhinneka Tunggal Ika sebagaimana sudah diuraikan dalam Bab III, yaitu sebagai berikut.

- a. Bhinneka Tunggal Ika dalam kehidupan politik menjadi alasan utama atau penyebab utama dicapainya kesepakatan atau konsensus politik tertinggi (kausa konsensus kebangsaan).
- b. Bhinneka Tunggal Ika dalam kehidupan beragama menjadi teladan komunal untuk hidup beragama dengan rukun dan damai.
- c. Bhinneka Tunggal Ika dalam kehidupan sosial sebagai penumbuh kesadaran integrasi kolektif.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, aktualisasi nilai persatuan-kesatuan dalam pemerintahan daerah melalui pelaksanaan urusan pemerintahan dapat dilakukan dalam tiga bentuk yaitu:

- a. membangun konsensus politik lokal,
- b. menciptakan teladan komunal bagi kehidupan beragama, serta
- c. menumbuhkan kesadaran integrasi kolektif berbangsa dan bernegara.

Ketiga bentuk aktualisasi nilai persatuan-kesatuan pada pemerintahan daerah melalui pelaksanaan urusan pemerintahan di atas diuraikan lebih lanjut dalam penjelasan di bawah ini.

a. Membangun Konsensus Politik Lokal

Pola hubungan antara pemerintah pusat, pemerintahan provinsi, dan pemerintahan kabupaten/kota harus selalu dalam koridor negara kesatuan. Perubahan pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah pada Era Reformasi, merupakan respons terhadap sentralisasi yang dipraktikkan pada masa Orde Baru. Reformasi yang mengusung demokratisasi, yang dalam kaitan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah bertumpu pada asas otonomi daerah, ternyata menimbulkan efek yang berpengaruh terhadap disintegrasi bangsa. Muncul istilah “raja-raja kecil” yang merujuk pada penguasa politik lokal, yaitu kepala daerah di tingkat kabupaten/kota yang seolah memiliki kekuasaan seperti raja, karena adanya otonomi membuat kekuasaannya seolah tidak bisa tersentuh oleh pemerintahan tingkat di atasnya, yaitu pemerintah provinsi dan pemerintah pusat.

Ditambah lagi dengan merebaknya korupsi yang dilakukan oleh pejabat-pejabat elite di daerah. Para elite di daerah seolah berlomba dan berebut kekayaan daerah, dengan mengesampingkan tujuan diberikannya otonomi daerah, yakni untuk kesejahteraan masyarakat. Hal-hal tersebut bertentangan dengan tujuan didirikannya negara NKRI untuk menciptakan masyarakat yang adil dan makmur.

Demokratisasi daerah dengan bertumpu pada otonomi daerah melahirkan pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung. Adanya pilkada langsung meningkatkan tensi politik lokal yang berkompetisi memperebutkan kekuasaan lokal. Dalam kontestasi pilkada tak jarang muncul isu yang bernuansa primordialisme yang diusung oleh para pendukung kandidat kepala daerah. Isu yang dibungkus dengan istilah yang dapat membangkitkan sentimen kedaerahan dengan istilah “putra daerah”. Pada batas tertentu, adanya jargon “putra daerah” dalam kontestasi pilkada dapat memberikan penilaian yang positif apabila dimaknai sebagai upaya untuk meningkatkan sumber daya manusia daerah. Sesuai dengan pendapat Iza Rumesten,⁴² bahwa “pilkada langsung merupakan sarana penting dalam rangka menjaring calon pemimpin di tingkat lokal untuk dipersiapkan bersaing di tingkat nasional”. Dengan demikian, isu “putra daerah” harus dimaknai sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia daerah.

Penggunaan isu “putra daerah” yang dijadikan sebagai jargon dalam kampanye kontestasi pilkada dapat bermakna negatif apabila jargon “putra daerah” dihadapkan dengan “non-putra daerah” mengandung sentimen primordial berbasis suku dan etnis yang mengarah pada penggunaan politik identitas. Politik identitas⁴³ dapat diartikan sebagai strategi dan kontestasi yang menggunakan ikatan simbol kultural dan primordial berupa kesukuan, ras, agama, serta kelompok untuk memperjuangkan siapa akan mendapatkan apa, kapan, dan bagaimana. Politik identitas memfokuskan pada perbedaan dan pemanfaatan ikatan primordial. Penggunaan politik identitas bisa bermakna ganda, sebagaimana yang disampaikan Agnes Heller,⁴⁴ bahwa politik identitas di satu pihak bisa memunculkan toleransi dan kebebasan, namun di

⁴²Iza Rumesten R.S. 2016. Fenomena Calon Tunggal dalam Pesta Demokrasi. Dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. 13, (1), hlm. 72–94.

⁴³Syafuan Rozi, dkk., *Op. Cit.*, hlm. 1.

⁴⁴*Ibid.*

lain pihak ia juga bisa memunculkan intoleransi, kekerasan baik fisik maupun verbal, dan menimbulkan pertentangan etnis. Dalam kondisi yang terakhir, adanya politik identitas dalam pilkada tentu akan merugikan dan membahayakan bagi integrasi nasional dalam bingkai NKRI.

Kepentingan politik lokal dengan memanfaatkan adanya desentralisasi dan otonomi daerah melahirkan fenomena baru dalam pemerintahan daerah, yaitu pembentukan daerah baru melalui penggabungan wilayah atau pemekaran wilayah. Ada dua model pembentukan daerah, yaitu model penggabungan dari beberapa daerah yang berdekatan, dan model pemecahan atau pemisahan dari daerah yang sudah ada sebelumnya. Tujuan dibentuknya daerah pada dasarnya untuk meningkatkan pelayanan masyarakat agar mempercepat tercapainya kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, pembentukan daerah baru harus memperhatikan berbagai faktor, seperti kemampuan sumber daya manusia, kependudukan, luas wilayah, dan faktor sosial budaya lainnya, yang pada akhirnya tujuannya adalah untuk kesejahteraan masyarakat.

Praktik pembentukan pemerintahan daerah baru, lebih banyak didominasi oleh faktor kepentingan politik. Nuansa adanya pembagian kekuasaan di tingkat lokal terasa menguat manakala elite politik yang terlibat dalam pembentukan daerah baru berasal dari elite politik lokal yang sebelumnya tersingkir dari kontestasi politik pada daerah induknya. Tidak jarang proses pembentukan daerah baru disertai dengan konflik sosial politik yang melibatkan masyarakat bawah dengan memunculkan sentimen kesukuan atau etnis, bahkan sentimen agama.

Pengalaman masa lalu menunjukkan bahwa persoalan yang berkaitan dengan politik identitas dan etnisitas di Indonesia telah menyebabkan munculnya separatisme yang merusak integrasi bangsa. Masa Orde Lama ditandai dengan meletusnya pemberontakan yang mengatasnamakan Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) di Sumatera dan Perjuangan Rakyat Semesta (Permesta) di Sulawesi, serta pemberontakan Republik Maluku Selatan (RMS). Masa Orde Baru ada separatisme Aceh dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan separatisme di Papua oleh Organisasi Papua Merdeka (OPM). Sementara itu, di awal Era Reformasi muncul desakan dari daerah yang menginginkan merdeka dengan gerakan “Riau Merdeka” dan “Bali Merdeka”, meskipun gerakannya tidak sampai menjadi gerakan

bersenjata, seperti halnya pemberontakan pada masa Orde Lama dan Orde Baru.

Munculnya sentimen etnis dari sebuah bangsa multikultur seperti Indonesia, menandakan adanya kehilangan orientasi nasionalisme dari kelompok etnis, dalam membentuk satu bangsa. Menurut Joseph Rothscild,⁴⁵ ada dua alasan mengapa kelompok etnis kehilangan orientasi nasionalismenya, yaitu: *pertama*, disebabkan oleh adanya kompetisi dalam berbagai bidang, baik bidang politik, ekonomi, sosial, dan budaya yang dirasakan tidak berimbang sehingga mendorong menguatnya kelompok etnis. Alasan *kedua*, keberadaan aktor yang mampu menggerakkan anggota kelompok etnis, yang menimbulkan sentimen keetnisan dan kemudian mengarah ke pembentukan suatu bangsa yang mandiri.

Hasil penelitian dari Syafuan Rozi, dkk.,⁴⁶ menyimpulkan bahwa ada lima faktor yang terkait dengan kebangkitan etnis dalam suatu negara-bangsa, yaitu sebagai berikut.

- 1) Munculnya kesadaran sebagai satu kesatuan primordial yang mempunyai kekhasan yang membedakan dengan entitas masyarakat yang lainnya.
- 2) Adanya ketimpangan struktural.
- 3) Lahirnya kesadaran yang dikuatkan dengan adanya kepemimpinan atau aktor, serta organisasi tertentu.
- 4) Adanya peluang yang diberikan oleh bergulirnya demokratisasi dan terjadinya perubahan rezim.
- 5) Dampak kebijakan pemerintahan pada masa lalu, termasuk juga dampak dari adanya struktur dan praktik oleh pemerintahan warisan kolonial bersifat diskriminatif.

Kelima faktor di atas telah ada dan dilalui dalam kehidupan bernegara sejak kemerdekaan sampai Era Reformasi. Dengan demikian, hal tersebut harus menjadi perhatian semua pihak yang tetap menginginkan adanya integrasi nasional Indonesia dalam bangunan NKRI.

⁴⁵Edwin Martua Bangun Tambunan. 2005. *Nasionalisme Etnis: Kashmir dan Quebec*. Semarang: Intra Pustaka Utama, hlm. 5.

⁴⁶Syafuan Rozi, dkk., *Op. Cit.*, hlm. 29.

Sehubungan dengan hal-hal yang telah diuraikan di atas, sangatlah penting untuk meneguhkan kembali keindonesiaan dengan mengingat kembali konstruksi sejarah yang telah dibangun bersama. Lahirnya bangsa Indonesia bukanlah suatu yang tiba-tiba tanpa adanya sebuah proses dari kelompok-kelompok etnis yang telah berdialektika menyatukan visi kenegaraan dalam sebuah tujuan dan cita-cita bersama untuk masa depan bersama, dengan dilandasi semangat persatuan dan kesatuan. Namun, mengingat perkembangan zaman dengan situasi politik dan kondisi bangsa serta negara yang sangat berbeda, menjadi sangat relevan untuk meneguhkan kembali nasionalisme dan rasa keindonesiaan, dihadapkan pada realitas masa kini dengan kesadaran dan kerelaan untuk tetap hidup dalam satu *nation*, di mana komitmen untuk hidup bersama tersebut dibangun dan dikonstruksikan oleh sebuah komitmen pada zaman masa lalu.

Diperlukan sebuah kesadaran yang besar dari segenap komponen dalam negara untuk mempertahankan nasionalisme dan integrasi bangsa. Negara dengan berbagai perangkatnya dituntut untuk berperan aktif dengan segala kekuasaan dan haknya, melakukan langkah-langkah dan kebijakan-kebijakan serta penggunaan sarana dalam rangka melakukan upaya penguatan nasionalisme dan menjamin integrasi nasional. Sebagai bagian dari perangkat negara, pemerintahan daerah yang merupakan bagian dari sebuah negara kesatuan dalam bangunan NKRI, memiliki peran yang sangat signifikan dalam menguatkan nasionalisme.

Bhinneka Tunggal Ika sebagai semboyan negara harus dijadikan pegangan yang memiliki urgensi yang tinggi dalam penguatan nasionalisme. Nilai persatuan-kesatuan yang terkandung dalam Bhinneka Tunggal Ika merupakan manifestasi dari komitmen yang dibangun anak bangsa pada masa lalu, ketika dengan kesadaran dan kerelaan bersama untuk bersatu dalam satu tanah air, satu bahasa, dan satu bangsa yaitu bangsa Indonesia.

UU No. 23 Tahun 2014 pada konsideran huruf b disebutkan: “Bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam

sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Dalam pertimbangan di atas, adanya prinsip “kekhasan suatu daerah” menunjukkan bahwa dalam undang-undang memperhatikan keberagaman daerah di mana masing-masing daerah memiliki kekhasan tersendiri, berbeda dengan daerah lain. Kekhasan daerah itu dimanfaatkan oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah. Dengan demikian, masyarakat di daerah tersebut akan diuntungkan dan menikmati hasil penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam pelaksanaan otonomi yang dimilikinya.

Demokratisasi di daerah bergulir seiring dengan bergulirnya demokratisasi di tingkat nasional setelah berakhirnya kepemimpinan Orde Baru. Peran pemerintahan daerah sangat signifikan dalam proses demokrasi di daerah agar berdampak pada meningkatnya demokratisasi di tingkat nasional. Hal tersebut sebagaimana yang disampaikan oleh Larry Diamond (1999),⁴⁷ dengan menyampaikan alasan bahwa pemerintah daerah berperan membantu pengembangan nilai-nilai dan keterampilan dalam berdemokrasi pada kalanganarganya. Pemerintah daerah dapat meningkatkan akuntabilitas atau pertanggungjawaban kepada berbagai pihak yang berkepentingan di daerah. Selain itu, peran pemerintah daerah dengan menyediakan saluran aspirasi dan akses tambahan kepada kelompok-kelompok masyarakat yang secara historis mengalami marginalisasi. Ketika hal itu terpenuhi, tingkat keterwakilan demokrasi memiliki kecenderungan akan lebih baik. Pada akhirnya, pemerintah daerah dapat mendorong terwujudnya prinsip *checks and balances* dalam kekuasaan.

Pemilihan kepala daerah (pilkada) yang dilakukan secara langsung pada hakikatnya merupakan perwujudan kedaulatan rakyat dalam memilih pemimpin yang diinginkan rakyat, sehingga diharapkan akan lahir pemimpin terbaik yang mampu menyejahterakan rakyatnya. Salah satu dampak dari pemilihan kepala daerah langsung adalah adanya keterikatan yang kuat antara pemimpin terpilih dengan mayoritas rakyatnya. Keterikatan tersebut umumnya sudah terbangun lama sebelum adanya pilkada, di mana keterikatan itu biasanya karena ikatan primordial.

⁴⁷Kacung Marijan. 2010. *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: Kencana Persada Media Group, hlm. 171.

Pilkada di satu sisi merupakan proses demokrasi sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, namun di sisi lain dimanfaatkan oleh para elit politik lokal sebagai ajang memperebutkan sumber daya atau kekayaan daerah. Para elit lokal dalam perebutan kekuasaan daerah tak jarang menggunakan berbagai cara yang membahayakan integrasi sosial. Munculnya perilaku, seperti raja-raja kecil daerah, maraknya korupsi di daerah, persaingan perebutan sumber daya, tumbuhnya sentimen putra daerah melawan non-putra daerah, mewarnai kontelasi politik lokal. Juga lahir berbagai organisasi masa (ormas) dengan mengusung sentimen identitas kedaerahan yang terlibat dalam dukung-mendukung calon dalam pilkada. Hal tersebut menyulut konflik kekerasan yang sempat terjadi di banyak daerah, yang disebabkan oleh persaingan tokoh etnis lokal dalam memperebutkan kekuasaan politik daerah dan akses kepada sumber daya materiil.⁴⁸

Dampak negatif pilkada langsung harus dicarikan solusinya, agar hakikat pelaksanaan pilkada sebagai perwujudan kedaulatan rakyat dapat benar-benar terwujud. Peran pemerintah daerah sebagai elemen negara sangat vital dalam meminimalisir dampak negatif pilkada. Pemerintah daerah harus mengambil inisiatif untuk memastikan bahwa kontestasi pilkada tidak menimbulkan konflik yang membahayakan integrasi nasional. Sesuai dengan kedudukannya sebagai representasi dari pemerintah pusat yang menyelenggarakan otonomi daerah dalam bingkai bangunan NKRI, pemerintah daerah harus mampu berperan dalam demokratisasi di daerah. Dalam upaya menjaga kondusivitas kehidupan politik di daerah agar kontestasi politik tidak menimbulkan konflik yang membahayakan integrasi nasional, pemerintah daerah dapat mengambil inisiatif untuk memfasilitasi para elite politik lokal mengadakan konsensus politik Bhinneka Tunggal Ika.

Konsensus politik dari para elit politik sangat penting untuk diadakan agar mengurangi ketegangan politik yang dapat memicu konflik. Konsensus yang utama yang perlu dibangun oleh elite politik lokal adalah bahwa dalam kontestasi pilkada para elit politik lokal bersepakat untuk tidak menggunakan strategi politik berupa politik identitas yang memanfaatkan isu perbedaan suku, etnis, agama, dan

⁴⁸Pandji Santoso. 2010. Disintegrasi, Pemerintahan Lokal dan Dana Perimbangan Pusat dan Daerah. Dalam *Sosiohumaniora*, Vol. 12, (1), hlm. 12-24.

ras. Para elite politik lokal juga harus berkomitmen untuk siap menang dan siap kalah dalam kompetisi yang *fair*, jujur, dan adil.

Membangun konsensus politik lokal untuk menjaga demokratisasi daerah berjalan dalam bingkai negara kesatuan NKRI merupakan bentuk aktualisasi nilai persatuan-kesatuan yang terkandung dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Pemerintah daerah perlu melembagakan aktualisasi nilai persatuan-kesatuan yang dapat dilakukan melalui forum resmi para pimpinan daerah (Forkopimda) dalam berbagai tingkatan, dan bersama-sama dengan para pimpinan partai politik di tingkat daerah. Melalui Forkopimda *Plus*, yakni para pimpinan daerah dan pimpinan partai politik di daerah, dibangun konsensus politik agar demokrasi di daerah dapat berjalan dengan aman, lancar, tertib, dan damai dengan mengedepankan semangat persatuan serta kesatuan bangsa dan negara, demi menjaga keutuhan NKRI.

b. Menciptakan Teladan Komunal bagi Kehidupan Beragama

Hubungan antara agama dan negara (kerajaan) sudah berlangsung sejak zaman kerajaan di Nusantara. Dalam studi sejarah, sering kali label agama disebut mengiringi penyebutan sebuah kerajaan, seperti misalnya istilah kerajaan Islam, Mataram Hindu, dan sebagainya. Kerajaan-kerajaan di Nusantara telah mengenal agama-agama yang berbeda-beda. Kedatangan bangsa Eropa menambah keanekaragaman agama di Nusantara. Hal itulah yang menjadi cikal bakal bangsa Indonesia yang multiagama.

Persoalan agama menjadi masalah yang sensitif bagi masyarakat Indonesia yang agamis. Hal tersebut menurut Ahmad Syafi’I Mufid karena “agama merupakan identitas suci dibandingkan identitas sosial lainnya”.⁴⁹ Oleh karenanya, konflik yang berlatar agama menjadi masalah yang besar bagi bangsa Indonesia yang multikultur ini. Diperlukan upaya yang sungguh-sungguh dan terus-menerus bagi bangsa Indonesia untuk menghilangkan atau meredam konflik beragama yang dapat mengancam keutuhan bangsa dan bangunan negara NKRI. Ahmad Syafi’I Mufid⁵⁰ menyebut ada tiga penyebab utama terjadinya konflik

⁴⁹Ahmad Syafi’I Mufid. 2001. *Dialog Agama dan Kebangsaan*. Jakarta: Zikrul Hakim, hlm. 6.

⁵⁰*Ibid.*, hlm. 35–36.

antarumat beragama. *Pertama*, permasalahan yang berkaitan dengan apa yang disebut “lintas batas sosial keagamaan”, yaitu suatu batas wilayah sosiokultural secara imajiner. Berdasarkan itu, wilayah negara Indonesia dibagi di mana wilayah Indonesia bagian barat merupakan wilayah kultural umat Islam, sedangkan wilayah Indonesia bagian timur menjadi wilayah kultural bagi Nasrani. Apabila ada aktivitas keagamaan yang meningkat dari agama mayoritas di wilayah bersangkutan, akan muncul prasangka bahwa ada ekspansi dari agama lain. *Kedua*, terkait dengan pendirian rumah ibadah. Meskipun masalah ini telah diatur oleh pemerintah, namun sering kali menimbulkan konflik karena dalam proses perizinan pendirian tempat ibadah melibatkan peran masyarakat melalui organisasi keagamaan. Di sini ada ruang yang dapat menyebabkan timbulnya konflik. *Ketiga*, adanya pemanfaatan agama sebagai pembenaran terhadap tindakan di luar persoalan keagamaan. Sering kali pertikaian yang tidak ada kaitannya dengan agama dikaitkan secara sengaja ke arah persoalan agama, yang digunakan sebagai pembenaran tindakan oleh orang-orang yang memanfaatkan sentimen keagamaan. Agama yang semestinya menjadi penganjur tindakan yang konstruktif disalahgunakan menjadi pendorong tindakan yang destruktif.

Toleransi menjadi konsepsi yang dimajukan sebagai jawaban bagi problematika bangsa multikultur seperti bangsa Indonesia yang memiliki keragaman multidimensi. Konsepsi toleransi juga dikaitkan dengan praktik kehidupan demokrasi, sebagaimana yang disampaikan oleh Setyabudi bahwa: “praktik toleransi menjadi bagian inheren dalam sistem demokrasi, karena di mana ada praktik kekuasaan, di situ ada toleransi yang mengatur batas-batas kekuasaan, dan demokrasi mengatur praktik kekuasaan secara beradab”.⁵¹ Dalam demokrasi sering kali digunakan istilah mayoritas-minoritas untuk membedakan adanya kelompok yang besar dan kelompok kecil dalam masyarakat, yang pembedaannya berdasarkan pada kemenangan dalam kompetisi memperebutkan kekuasaan. Pada konteks ini, konsepsi toleransi

⁵¹Muhammad Nur Prabowo Setyabudi. 2021. *Melampaui Toleransi Konflikual Menuju Toleransi Perspektif dalam Hubungan Sosial dan Politik (Sebuah Upaya Merajut Harmoni)*. Dalam Endang Turmudi (Ed.). *Merajut Harmoni, Membangun Bangsa: Memahami Konflik dalam Masyarakat Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm. 1–35.

diterima sebagai cara untuk adanya jalan kompromis antara mayoritas dan minoritas.

Umat beragama di Indonesia yang beragam mengandung konsekuensi adanya mayoritas dan minoritas pemeluk agama. Agama Islam menjadi mayoritas pemeluknya, dan agama-agama lainnya menjadi minoritas kecil. Mayoritas dan minoritas dalam umat beragama ini sangat memengaruhi jalannya demokrasi, di mana dalam perebutan kekuasaan melalui pemilu kelompok mayoritas juga mendapatkan keuntungan dengan memenangkan perebutan kekuasaan. Kondisi tersebut juga memengaruhi toleransi kehidupan beragama yang dipraktikkan.

Demokrasi dalam konteks relasi antara mayoritas dan minoritas, makna toleransi diwujudkan dalam bentuk toleransi permisif yang sifatnya minimalis, yang didominasi oleh kelompok mayoritas, menguntungkan bagi mayoritas dan bersikap represif kepada minoritas. Menurut Setyabudi, praktik toleransi di Indonesia masih banyak diwarnai dengan toleransi permisif di mana mayoritas yang memiliki akses kepada kekuasaan lebih mudah dibandingkan minoritas, sehingga mayoritas yang merasa memegang kekuasaan dan minoritas sering mengalami pelanggaran hak-haknya. Contohnya, dalam proses pendirian tempat ibadah, meskipun SKB Tiga Menteri telah memberi rujukan, praktiknya masih sering diwarnai nominasi kelompok mayoritas. Dalam relasi sosial, toleransi umumnya berjalan secara koeksistensial, yaitu adanya sikap saling menahan diri dari para pihak, khususnya ketika ada konflik, dengan menuntut masing-masing kelompok untuk toleran, mengontrol diri tidak memaksakan kepentingan kelompoknya yang tidak bisa diterima kelompok lain. Toleransi model kedua ini menyimpan kelemahan karena bersifat menyimpan konflik yang sewaktu-waktu bisa muncul ke permukaan. Toleransi jenis inilah yang sering kali diterjemahkan secara sederhana dengan istilah kerukunan.⁵²

Indonesia sebenarnya memiliki modal dasar dalam penerapan toleransi dalam kehidupan beragama. Wawasan multikultural dalam Bhinneka Tunggal Ika yang dikenal pada masa kerajaan Majapahit adalah konsep toleransi antarumat beragama yang berjalan dengan baik, yang memadukan antara keberagaman dan kesatuan. Dalam tradisi budaya yang dijumpai pada masyarakat suku Jawa, juga terkandung konsep

⁵²*Ibid.*

toleransi, yaitu dalam konsep *Manunggaling Kawulo Gusti* yang memiliki dimensi spiritual sekaligus dimensi politik. Bahkan, merujuk pada pidato Soepomo dalam sidang-sidang BPUPK, konsep *Manunggaling Kawulo Gusti* menjadi dasar dalam pembentukan negara Indonesia.

Toleransi berwawasan Bhinneka Tunggal Ika merupakan konsep relasi sosial yang khas dari bangsa Indonesia sebagai warisan budaya yang luhur. Dalam perjalanan perjuangan bangsa Indonesia untuk mendirikan sebuah negara yang merdeka, wawasan Bhinneka Tunggal Ika menjadi teladan komunal, yakni suatu praktik yang baik dalam mengelola keberagaman dari bangsa Indonesia, dengan mewujudkan persatuan dari berbagai keragaman menjadi satu kesatuan dalam sebuah wadah bersama bernama negara Indonesia. Manifestasi dari wawasan Bhinneka Tunggal Ika dalam tekad persatuan Sumpah Pemuda dan cita Persatuan Indonesia dalam Pancasila. Konsep abstrak tentang persatuan dalam Sumpah Pemuda dan Pancasila tersebut perlu diterjemahkan secara tepat dan diaktualisasikan dalam norma hukum dan pemerintahan. Pada posisi inilah aktualisasi nilai persatuan-kesatuan dalam pemerintahan daerah melalui pelaksanaan urusan pemerintahan mendapatkan landasan filosofisnya.

Pelaksanaan urusan pemerintahan dalam hal pembinaan kerukunan antarumat beragama, yang dilakukan oleh pemerintah daerah harus berdasarkan pada konsep toleransi yang tepat. Pemerintahan daerah di Indonesia dengan jumlah 37 provinsi, 416 kabupaten, dan 98 kota, memiliki penduduk umat beragama yang bermacam-macam. Meskipun secara nasional umat Islam merupakan mayoritas, namun tidak di semua kabupaten/kota posisi umat Islam sebagai mayoritas. Berdasarkan sensus penduduk tahun 2010, ada 103 kabupaten dan kota yang mayoritas pemeluk agama Kristen/Katolik. Realitas pemeluk agama di daerah tersebut tentunya berpengaruh terhadap pembinaan kerukunan umat beragama oleh pemerintahan daerah masing-masing.

Beberapa daerah di Indonesia pernah mengalami konflik yang berkaitan dengan persoalan agama. Berikut di bawah ini akan diuraikan secara singkat tiga contoh kasus konflik beragama yang terjadi. Pengambilan contoh kasus didasarkan pada tiga penyebab konflik seperti yang diungkapkan oleh Mufid di atas, yaitu: (1) persoalan lintas batas sosial keagamaan; (2) pendirian tempat ibadah; dan (3) agama sebagai pembenaran tindak kekerasan.

1) Konflik Agama Terkait Persoalan Lintas Batas Sosial Keagamaan

Contoh konflik beragama yang masuk kategori ini adalah kasus penolakan pembangunan masjid-masjid di Kabupaten Jayawijaya. Kasus ini diawali dengan Persekutuan Gereja-Gereja Pegunungan Tengah Jayawijaya (PGGPTJ) yang pada 2 Maret 2008 mengirim surat ke Ketua DPRD Kabupaten Jayawijaya melalui surat perihal: “Penolakan Pembangunan Masjid, Musala, serta Pondok Pesantren di Kabupaten Jayawijaya dan di seluruh kawasan Pegunungan Tengah, serta aktivitas yang bernuansa keagamaan lainnya, tanpa melalui mekanisme yang berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)”.⁵³ Berdasarkan perihal dari surat tersebut, dapat disimpulkan adanya kekhawatiran dari PGGPTJ terhadap peningkatan aktivitas keagamaan Islam.

Indikasi konflik ini terkait dengan apa yang disebut oleh Mufid sebagai “lintas batas sosial keagamaan” dapat disimpulkan dari isi surat yang disampaikan oleh PGGPTJ tersebut, yaitu sebagai berikut.

Dengan memperhatikan beberapa permasalahan mendasar yang kami kemukakan di atas ini, PGGPTJ mohon kalau Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dalam kerangka Otsus dapat menerapkan Syariat Islam dan di Pulau Jawa aktivitas umat Kristen dipersulit dengan berbagai alasan: agama mayoritas dan perda, maka kami tidak merasa berlebihan jika di Tanah Papua pun pemerintah memberlakukan hal yang sama. Karena kita sama-sama hidup dalam bingkai NKRI, serta hak dan kewajiban kita sebagai warga negara pun dijamin dan telah diatur dalam Pancasila dan UUD 1945. Maka, kami mendesak kepada DPRD Kabupaten Jayawijaya agar segera membuat perda untuk melindungi dan mengayomi hak-hak orang Papua yang beragama Kristen di Tanah Papua.⁵⁴

Hal tersebut sebagai afirmasi adanya persoalan yang dianggap lintas batas sosial keagamaan, dengan menganggap Papua yang berada di wilayah timur Indonesia merupakan wilayah Kristen, dan menganggap Aceh yang berada di wilayah barat Indonesia sebagai wilayah keagamaan Islam.

⁵³Cahyo Pamungkas. 2021. Kontestasi Komunitas Muslim dan Kristiani Pasca Otonomi Khusus Papua. Dalam Endang Turmudi (Ed.). *Merajut Harmoni, Membangun Bangsa: Memahami Konflik dalam Masyarakat Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm. 107–138.

⁵⁴*Ibid.*

2) Konflik Agama Terkait Pendirian Tempat Ibadah

Konflik berlatar agama yang terkait pendirian tempat ibadah menjadi konflik bernuansa agama yang sering terjadi dan menyebar ke berbagai daerah di Indonesia. Konflik ini terjadi, baik di daerah yang mayoritas Islam maupun yang mayoritas Kristen. Bahkan bisa terjadi dalam komunitas agama yang sama namun memiliki aliran yang berbeda.

Beberapa contoh kasus yang terjadi terkait pendirian tempat ibadah adalah kasus persekusi rumah ibadah di Jakarta, yaitu Gereja Paroki Damai Kristus di Jakarta Barat. Kemudian ada kasus penolakan tempat ibadah di rumah pimpinan Gereja Pantekosta yang terjadi di Kecamatan Jonggol, Kabupaten Bogor. Di Papua ada penolakan pembangunan Masjid Raya Manokwari. Sementara terkait tempat ibadah dalam kategori satu agama adalah penolakan pendirian Masjid Ahmadiyah.

3) Konflik Agama Terkait Agama sebagai Pembeneran Tindak Kekerasan

Salah satu konflik yang dapat dikategorikan disebabkan karena agama sebagai pembeneran tindak kekerasan adalah konflik yang memiliki dampak kerusakan sosial yang besar, yang terjadi di Maluku dan Maluku Utara. Konflik komunal yang melibatkan dua komunitas antara Muslim dan Kristen, dalam konflik yang dikenal dengan “konflik Ambon”, menimbulkan kerusakan yang sangat besar. Menurut Wahab,⁵⁵ kerusakan akibat konflik Ambon itu di antaranya adalah adanya korban jiwa berkisar 8.000–9.000 jiwa, 700.000 orang mengungsi, serta menyebabkan kerugian materiil berupa 29.000 rumah terbakar, kerusakan pada 7.046 rumah, 45 masjid, 57 gereja, 719 pertokoan, gedung pemerintah 38 buah, dan menghancurkan 4 bank, sehingga konflik tersebut menjadi konflik berlatar agama terbesar di Indonesia, bahkan di dunia, yang terjadi pada abad ke-21. Meskipun menurut Azyumardi Azra,⁵⁶ penyebab konflik Ambon bukanlah persoalan

⁵⁵Abdul Jamil Wahab. 2021. Model Ideal Transformasi Konflik: Best Practices dari Perdamaian di Ambon. Dalam Endang Turmudi (Ed.). *Merajut Harmoni, Membangun Bangsa: Memahami Konflik dalam Masyarakat Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm. 139–171.

⁵⁶Azyumardi Azra. 2003. Kerusuhan-Kerusuhan Massal yang Terjadi di Indonesia Baru-baru ini: Kemunduran Nasionalisme dan Kemunculan Sparatisme. Dalam *Konflik Komunal di Indonesia Saat ini*. INIS Universitas Leiden dan PBB UIN Syarif Hidayatullah, hlm. 69–70.

tunggal dari agama, tetapi karena perubahan demografi, politik, dan ekonomi yang menjadi faktor meningkatnya permusuhan antaretnik dan agama. Peran agama dalam konflik tersebut sebagai pengumpul massa dan pembenaran tindakan-tindakan kekerasan yang dilakukan masing-masing komunitas agama yang bertikai.

Menarik hasil penelitian dari Ratnawati yang meneliti terkait faktor-faktor penyebab konflik di Ambon melalui pendekatan sejarah. Kesimpulan dari penelitiannya, bahwa konflik di Ambon terjadi karena kepentingan kekuasaan yang mengorbankan masyarakat Ambon. Kesimpulannya itu didasarkan dari sejarah Ambon yang relatif bersih dari adanya pertikaian antaragama terjadi di masyarakat Ambon. Lebih lanjut, ia berpendapat dengan mengaitkan apa yang terjadi di Ambon sebagai dampak adanya perubahan rezim, dari sebuah rezim yang berlaku otoriter menuju sebuah rezim demokrasi.⁵⁷ Penelitian Ratnawati tersebut mengindikasikan adanya keterkaitan antara pergantian Orde Baru ke Era Reformasi dengan terjadinya konflik bernuansa agama di Indonesia.

Konflik-konflik tersebut telah berhasil diselesaikan dengan melibatkan pihak-pihak yang terkait antara lain: tokoh-tokoh agama dari kedua pihak yang berkonflik, organisasi-organisasi keagamaan, Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), kepolisian, dan unsur pemerintahan daerah. Penyelesaian konflik agama yang terjadi di daerah-daerah telah menjadi pengalaman berharga bagi daerah tersebut khususnya, dan bagi bangsa Indonesia pada umumnya dalam mengelola konflik bernuansa agama. Banyak contoh *best practices* penyelesaian konflik beragama yang dapat dijadikan sebagai teladan bersama. Dari pengalaman itu, bisa dirumuskan model toleransi kehidupan beragama yang cocok sesuai kondisi sosial di daerah masing-masing. Peran pemerintah daerah di sini adalah dengan mengonsepsikan, merumuskan dalam kebijakan daerah, dan menyosialisasikan ke masyarakat, dalam upayanya untuk melaksanakan urusan pemerintahan dalam rangka pembinaan kerukunan umat beragama di daerah kewenangannya.

⁵⁷Tri Ratnawati. 2003. Mencari Kedamaian di Maluku: Suatu Pendekatan Historis Politik. Dalam *Konflik Komunal di Indonesia Saat ini*. INIS Universitas Leiden dan PBB UIN Syarif Hidayatullah, hlm. 13.

Aktualisasi nilai persatuan-kesatuan menjadi sangat penting dalam upaya pemerintah daerah untuk melakukan pembinaan kerukunan umat beragama. Upaya menciptakan teladan komunal dalam kehidupan beragama dapat dengan jalan mengadopsi *best practices* yang diterapkan dalam penyelesaian konflik di beberapa daerah di Indonesia. Merujuk kepada model penyelesaian konflik melalui transformasi konflik yang dicetuskan oleh Diana Francis,⁵⁸ ia membagi tahapan dalam tiga proses, yaitu: (1) resolusi konflik, yaitu melalui dialog, negosiasi, mengadakan kesepakatan, dan mewujudkan rekonsiliasi; (2) penciptaan perdamaian dengan pembangunan kembali untuk komunitas, rekonstruksi; dan (3) proses yang konstan untuk melestarikan perdamaian dan mengelola konflik secara konstruktif guna mencegah kembali terjadinya konflik. Berdasarkan tahapan transformasi konflik di atas, upaya penciptaan teladan komunal kehidupan beragama merupakan upaya dalam proses untuk pelestarian perdamaian dan pengelolaan konflik secara konstruktif sekaligus upaya mencegah konflik terulang.

Best practices dalam penyelesaian konflik yang dapat dijadikan teladan bagi pembinaan kerukunan umat beragama, seperti yang dilakukan setelah konflik Ambon. Gereja Protestan Maluku (GPM) mengembangkan program Petik, yaitu Pendidikan Etika Kristen di sekolah-sekolah dalam lingkungan GPM, dengan menanamkan nilai-nilai perdamaian dan menumbuhkan sikap kesepahaman dalam perbedaan, sebagai penanaman toleransi yang dimulai sejak usia sekolah. Sementara dari Majelis Ulama Indonesia (MUI), Provinsi Maluku mengadakan program kerukunan dengan pembinaan para dai melalui peningkatan wawasan kebangsaan, serta melakukan “Safari Dakwah Kebangsaan”.⁵⁹

Upaya lain dalam melestarikan perdamaian di Ambon dilakukan oleh organisasi Lingkar Pemberdayaan Perempuan dan Anak (LAPPAN) yang didirikan oleh Baihajar Tualeka yang mencetuskan program “Guru Bacarita”.⁶⁰ Program ini menjadi wadah komunikasi dan perjumpaan oleh para guru yang berlatar lintas agama. Agenda kegiatan “Guru Bacarita” adalah melakukan diskusi kelompok terpumpun atau *focus group discussion* (FGD) dan mengunjungi rumah-rumah ibadah. Para

⁵⁸Diana Francis. 2006. *Teori Dasar Transformasi Konflik Sosial*. Terjemahan oleh Hendrik Muntu dan Yossy Suparyo. Yogyakarta: Quills, hlm. 101.

⁵⁹Abdul Jamil Wahab, *Op. Cit.*, hlm. 151–153.

⁶⁰*Ibid.*

guru yang terlibat dalam program ini diberi kebebasan untuk bercerita tentang pengalaman yang dialaminya pada konflik di masa lalu. Diharapkan dengan kegiatan ini, dengan adanya dialog dan perjumpaan, akan terjadi keakraban dan saling mengenal yang akan memunculkan kesadaran bahwa mereka saling membutuhkan dibanding saling mempermasalahkan perbedaan.

Peran tradisi juga sangat penting untuk pelestarian perdamaian yang telah dibangun. Di Ambon ada tradisi warisan leluhur yang disebut dengan istilah *Pela Gandong*.⁶¹ *Pela* adalah hubungan yang dibentuk oleh dua negeri atau lebih, yang didasari adanya perjanjian sakral dalam upacara Sumpah *Pela* oleh para leluhur. Sementara *gandong* adalah hubungan persaudaraan karena hubungan geneologis. Pada umumnya, *pela* dan *gandong* terjadi di antara negeri Islam dengan negeri Kristen, sehingga dengan ikatan *pela gandong* mereka akan saling membantu dan saling melindungi.

Belajar dari *best practices* dari penyelesaian konflik Ambon, beberapa hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah dalam penciptaan teladan komunal bagi kehidupan beragama adalah:

- a) peningkatan wawasan kebangsaan kepada umat beragama, terutama nilai persatuan-kesatuan;
- b) penanaman nilai-nilai agama bagi pemeluknya, tentang nilai-nilai kedamaian dan toleransi;
- c) pelestarian nilai adat istiadat dan tradisi para leluhur yang berkaitan dengan nilai persatuan-kesatuan serta toleransi;
- d) pelibatan para pihak lintas agama dalam penyelesaian konflik.

Keempat hal tersebut menjadi poin penting bagi pelaksanaan urusan pemerintahan dalam pembinaan kerukunan umat beragama. Aktualisasi nilai persatuan-kesatuan dalam pemerintahan daerah melalui pelaksanaan urusan pemerintahan dilakukan dengan penciptaan teladan komunal, yang programnya mencakup keempat hal penting di atas.

⁶¹*Ibid.*

c. Menumbuhkan Kesadaran Integrasi Kolektif Berbangsa dan Bernegara

Memaknai Bhinneka Tunggal Ika dalam konteks keberagaman etnis dan budaya, sebagaimana yang telah diuraikan dalam Bab 3, memerlukan adanya pemahaman tentang kesadaran integrasi kolektif bangsa Indonesia. Kesadaran tersebutlah yang menunjukkan eksistensi bangsa Indonesia yang lahir dari keinginan bersama suku-suku yang tersebar di Nusantara dari ujung barat sampai ujung timur, dengan mengikrarkan sumpah untuk menyatu dan bersatu. Berawal dari persatuan itulah, lahir bangsa Indonesia yang di kemudian hari mendirikan sebuah negara kesatuan NKRI.

Menilik dari sejarahnya, menjadi sebuah realitas bahwa NKRI menjadi sebuah negara kebangsaan dengan keberagaman etnis dan budaya. Sebagai negara yang memiliki keberagaman dalam etnis dan budaya, NKRI dihadapkan pada persoalan adanya potensi besar terjadinya konflik sosial. Pada dasarnya, terjadinya konflik di masyarakat karena adanya hubungan atau relasi sosial di mana ada perbedaan-perbedaan kepentingan yang tidak bisa dikompromikan. Oleh karenanya, konflik merupakan suatu hal yang biasa dan bisa terjadi pada masyarakat, baik yang homogen ataupun pada masyarakat majemuk. Hal yang perlu dihindari adalah konflik yang menjadi pertikaian dengan kekerasan atau kerusuhan yang dapat menimbulkan kerusakan materiil dan korban jiwa.

Sejarah perjalanan bangsa Indonesia sejak era Kemerdekaan sampai era Reformasi telah diwarnai dengan terjadinya konflik sosial yang berlatar etnis. Konflik etnis ini bertentangan dengan wawasan Bhinneka Tunggal Ika yang menginginkan adanya persatuan di antara beragam etnis dan suku di Indonesia. Konflik etnis membahayakan bagi keutuhan negara yang dibangun dalam bentuk bangunan negara kesatuan.

Indonesia sebagai negara kesatuan dengan wilayah yang terdiri dari 16.766 pulau, memungkinkan adanya penyebaran penduduk yang berpindah dari satu daerah ke daerah lainnya. Perpindahan penduduk melalui urbanisasi ataupun transmigrasi menyebabkan terjadinya hubungan sosial antaretnis. Perpindahan tersebut membuat daerah-daerah yang semula relatif homogen karena hanya dihuni oleh etnis yang sejak awal menghuni daerah tersebut, menjadi daerah yang heterogen dengan adanya tambahan etnis pendatang. Bertambahnya

penduduk membuat kompetisi untuk memperoleh akses ekonomi meningkat. Sementara akses ekonomi sering kali beriringan dengan akses kekuasaan. Kompetisi dalam memperjuangkan akses ekonomi dan akses kekuasaan ini sering menjadi penyebab timbulnya konflik sosial, sehingga faktor penyebab konflik sosial tidaklah bersifat tunggal, tetapi multidimensi, yaitu sosial, ekonomi, dan politik. Oleh karena itu, pemerintah daerah memiliki peran yang penting dalam pengelolaan konflik di daerah.

Guna mengelola konflik etnis di daerah, pemerintah daerah harus bertindak dalam koridor bangunan negara kesatuan NKRI, sehingga orientasi dalam penyelesaian konflik etnis di wilayahnya adalah integrasi nasional. Semboyan Bhinneka Tunggal Ika yang menjadi dasar tuntunan kehidupan bernegara bangsa Indonesia harus dijadikan sebagai pegangan bagi pemerintah daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan untuk penanganan konflik sosial. Pemerintah daerah harus mampu mengaktualisasikan nilai persatuan-kesatuan yang terkandung di dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Aktualisasi nilai persatuan-kesatuan dapat dilakukan dengan menumbuhkan kesadaran integrasi kolektif berbangsa dan bernegara, yakni sebuah kesadaran bersama dari etnis-etnis dan suku-suku yang ada terhadap persatuan yang telah menjadi komitmen bersama, yang dibangun sejak lama oleh para leluhur bangsa, untuk bersatu dalam kebangsaan bangsa Indonesia dan menyatu dalam kenegaraan NKRI.

Upaya menumbuhkan kesadaran integrasi kolektif berbangsa dan bernegara, dapat dilakukan oleh pemerintah daerah melalui berbagai jalur pembinaan sumber daya manusia. Jalur pembinaan sumber daya manusia, antara lain, melalui jalur pendidikan, kebudayaan, kesenian, dan olahraga. Melalui jalur-jalur tersebut, peningkatan wawasan Bhinneka Tunggal Ika dengan pemahaman terhadap nilai persatuan-kesatuan, ditanamkan ke masyarakat dari semua etnis yang ada di daerah masing-masing. Pemerintah daerah dapat menggandeng pihak-pihak yang terkait, seperti kalangan akademisi, tokoh-tokoh adat, tokoh-tokoh agama, dan organisasi-organisasi kemasyarakatan, dengan melibatkan organisasi perangkat daerah terkait.

Pembahasan tentang etnis selain berkaitan dengan adanya konflik etnis, dalam perspektif yang konstruktif adalah soal kebudayaan. Kebudayaan tidak bisa dilepaskan dari kehidupan masyarakat Indonesia

karena merupakan hasil dari proses panjang kehidupan manusia dalam pergaulan bermasyarakat. Merujuk pada Soerjono Soekanto,⁶² kebudayaan diartikan sebagai himpunan yang mencakup pengetahuan, moral, hukum, kepercayaan, kesenian, adat istiadat, dan lain kebiasaan-kebiasaan serta kemampuan-kemampuan yang didapatkan manusia sebagai anggota dari masyarakat. Kebudayaan meliputi semua yang didapatkan dan dipelajari oleh manusia dalam hidupnya sebagai anggota masyarakat. Dengan demikian, kebudayaan mencakup semua cara atau pola-pola berpikir manusia, bagaimana merasakan dan bagaimana bertindak. Kebudayaan ada untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan hidup manusia, meskipun tidak semua kebutuhan dapat dipenuhinya karena kemampuan kebudayaan itu terbatas sebagaimana terbatasnya kemampuan manusia yang menciptakan kebudayaan itu.

Kebudayaan sebuah bangsa atau suatu masyarakat terdiri dari unsur-unsur yang besar dan unsur-unsur yang kecil, yang masing-masing menjadi bagian dari sebuah kebulatan yang bersifat sebagai satu kesatuan.⁶³ Kebudayaan Indonesia merupakan kebudayaan bangsa yang terdiri dari bermacam-macam kebudayaan daerah yang menjadi kesatuan dalam kebudayaan nasional. Dalam UUD NRI 1945 sebelum amendemen, mengenai kebudayaan nasional dijelaskan dalam penjelasan dengan tiga kalimat, yaitu: *pertama*, “kebudayaan bangsa ialah kebudayaan yang timbul sebagai buah usaha budi daya rakyat Indonesia seluruhnya”. *Kedua*, “kebudayaan lama dan asli yang terdapat sebagai puncak-puncak kebudayaan di daerah-daerah di seluruh Indonesia, terhitung sebagai kebudayaan bangsa”. *Ketiga*, “usaha kebudayaan harus menuju ke arah kemajuan adab, budaya, dan persatuan dengan tidak menolak bahan-bahan baru dari kebudayaan asing yang dapat memperkembangkan atau memperkaya kebudayaan bangsa sendiri, serta mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa Indonesia”. Dari penjelasan tersebut, kita tahu arti pentingnya kebudayaan daerah.

Dilihat dalam perspektif kebudayaan, Bhinneka Tunggal Ika merupakan unsur besar dari kebudayaan bangsa Indonesia. Namun, dalam kedudukannya sebagai semboyan negara, Bhinneka Tunggal Ika merupakan penggambaran yang tepat dan sempurna dari pengertian

⁶²Soerjono Soekanto. 2001, *Op. Cit.*, hlm. 188–189.

⁶³*Ibid.*, hlm. 191.

kebudayaan nasional. Melalui Bhinneka Tunggal Ika itulah kebudayaan daerah mendapatkan wadah dan wahananya untuk mendapatkan eksistensinya. Indonesia yang merupakan negara multikultur tentunya suatu hal yang wajar adanya pluralisme kebudayaan. Oleh karena itu, dalam menerapkan pluralisme secara substantif diwujudkan dengan sikap saling mengakui serta sekaligus menghargai, menghormati, memelihara, dan bahkan mengembangkan atau memperkaya kebudayaan yang bersifat plural, jamak, atau banyak yang dimiliki Indonesia.

Aktualisasi nilai persatuan-kesatuan pada pemerintahan daerah dengan menumbuhkan kesadaran integrasi kolektif berbangsa dan bernegara, juga dapat dilakukan dengan pelestarian kebudayaan daerah. Pelestarian kebudayaan daerah mempunyai peran penting dalam mewujudkan integrasi nasional. Salah satu aspek dalam integrasi nasional adalah aspek sosial budaya, yakni menyangkut hubungan antarsuku, lapisan, dan golongan, yang di dalamnya ada kebudayaan masing-masing. Pemerintahan daerah yang mempunyai otonomi, salah satunya adalah urusan kebudayaan yang menjadi salah satu urusan pemerintahan wajib yang diselenggarakan. Dengan program pelestarian kebudayaan daerah, akan menjaga dan memperkaya kebudayaan nasional sebagai identitas bangsa. Nilai persatuan-kesatuan akan lebih terasakan oleh masyarakat ketika kebudayaan daerahnya mendapatkan tempat eksistensinya.

Berdasar pada penjelasan yang telah dituliskan di atas, maka aktualisasi nilai persatuan-kesatuan dengan menumbuhkan kesadaran integrasi kolektif berbangsa dan bernegara, antara lain dapat dilakukan dengan cara:

- 1) pembinaan sumber daya manusia lewat jalur pendidikan, kebudayaan, kesenian, dan olahraga, dengan melibatkan tokoh-tokoh masyarakat; serta
- 2) pelestarian kebudayaan daerah yang merupakan kekayaan kebudayaan nasional.

2. Melalui Pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Kerukunan dan Kesenjaraan

Istilah peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia tidak hanya merujuk pada satu bentuk peraturan, tetapi mencakup

pengertian undang-undang dalam arti luas yang meliputi Undang-Undang Dasar sebagai hukum dasar, produk legislasi, dan sampai dengan produk regulasi pemerintahan daerah. Undang-undang dalam arti luas, menurut Mian Khurshid, dapat dipetakan menjadi lima kelompok atau kategori yakni:

- a. undang-undang (*statute*) yang bersifat umum (*general*);
- b. undang-undang yang bersifat lokal (*local statute, local wet*);
- c. undang-undang yang bersifat personal (*personal statute*) atau undang-undang yang bersifat individual (*individual statute*);
- d. undang-undang yang bersifat publik (*public statute*);
- e. undang-undang yang bersifat perdata (*private statute*).⁶⁴

Peraturan perundang-undangan yang menjadi domain dari pemerintahan daerah adalah peraturan daerah (perda). Dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan dalam Pasal 14 bahwa: perda berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Merujuk pada ketentuan dalam undang-undang di atas, dapat disimpulkan bahwa aktualisasi nilai persatuan-kesatuan dalam pemerintahan daerah melalui pembentukan perda memiliki landasan yuridis yang kuat. Aktualisasi nilai persatuan-kesatuan dalam pemerintahan daerah merupakan bagian dalam pelaksanaan tugas pembantuan berkaitan dengan pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa, serta pembinaan kerukunan guna mewujudkan stabilitas keamanan. Aktualisasi nilai persatuan-kesatuan dalam pemerintahan daerah melalui pembentukan perda juga dapat dilakukan dalam rangka menampung kondisi khusus daerah.

Praktik dalam pembentukan perda, terdapat perda yang mengindikasikan adanya diskriminasi kepada komunitas agama tertentu yang minoritas di daerah tersebut. Perda tersebut adalah perda yang bernuansa agama, yang oleh banyak pihak dinilai tidak sesuai dengan wawasan Bhinneka Tunggal Ika. Salah satu catatan tentang perda yang dianggap bermasalah ini disampaikan oleh Menteri Dalam

⁶⁴Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press bekerja sama dengan PT Syaami Cipta Media, hlm. 36.

Negeri (Mendagri) Cahyo Kumolo⁶⁵ yang mencatat ada 3.600 perda yang dinilainya bermasalah. Oleh karenanya, Mendagri mengambil kebijakan untuk mencoret dan/atau membatalkan perda yang dianggap bermasalah tersebut.

Beberapa contoh perda yang bernuansa agama, yang diterbitkan oleh beberapa pemerintahan daerah di Indonesia, antara lain sebagai berikut.

- a. Perda Kota Padang Nomor 06 Tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al-Qur'an bagi Peserta Didik Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah. Berdasarkan nomenklaturinya, sudah bisa dipastikan bahwa perda ini bernuansa agama Islam. Perda ini dapat dinilai tidak sesuai dengan Bhinneka Tunggal Ika karena tidak memperhatikan bahwa di sekolah dasar di Kota Padang ada siswa yang beragama selain Islam. Hal tersebut didasarkan bahwa penduduk Kota Padang tidak semuanya Muslim.
- b. Perda Kabupaten Maros Nomor 15 Tahun 2005 tentang Gerakan Buta Aksara dan Pandai Baca Al-Qur'an dalam Wilayah Kabupaten Maros. Mengingat Kabupaten Maros penduduknya memiliki keberagaman dalam hal agama, perda ini dapat dikategorikan atau dinilai tidak sesuai dengan Bhinneka Tunggal Ika, karena adanya pengkhususan bagi kelompok masyarakat tertentu dan mengabaikan kelompok lainnya.
- c. Perda Kabupaten Maros Nomor 16 Tahun 2005 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah di Kabupaten Maros. Perda ini juga memiliki problem yang sama dengan Perda Kabupaten Maros Nomor 15 Tahun 2005.
- d. Perda Kabupaten Lampung Selatan Nomor 4 Tahun 2004 tentang Larangan Perbuatan Prostitusi, Tuna Susila, dan Perjudian serta Pencegahan Perbuatan Maksiat dalam Wilayah Kabupaten Lampung Selatan. Perda ini dinilai bernuansa agama karena dalam pertimbangan filosofisnya pada huruf a mendasarkan pada ajaran agama. Namun demikian, perda ini tidak dapat dikategorikan

⁶⁵Dundin Zaenuddin. 2021. Dari Konflik ke Sinergi: Membangun Gerbang Marhamah Cianjur. Dalam Endang Turmudi (Ed.). *Merajut Harmoni, Membangun Bangsa: Memahami Konflik dalam Masyarakat Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm. 73–105.

bertentangan dengan Bhinneka Tunggal Ika, karena tidak ada yang bersifat mendiskriminasi berdasarkan kebhinekaan. Substansi yang diatur di dalam perda ini juga sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila yang merupakan dasar negara sekaligus sumber materiil peraturan hukum di Indonesia.

- e. Perda Kabupaten Manokwari Nomor 5 Tahun 2006 tentang Larangan Pemasukan, Penyimpanan, Pengedaran dan Penjualan, serta Memproduksi Minuman Beralkohol. Perda ini dinilai bernuansa agama karena dalam dasar pertimbangan pembentukannya, menyebut simbol agama Kristen. Pada pertimbangan huruf a disebutkan: “bahwa dalam rangka mengaktualisasikan Manokwari sebagai daerah masuknya Injil pertama kali di tanah Papua, dan yang kini dijuluki sebagai Kota Injil ...”. Pertimbangan tersebut yang membuat perda ini digolongkan bernuansa agama oleh beberapa peneliti. Namun demikian, secara substansi perda ini tidak bertentangan dengan Bhinneka Tunggal Ika.
- f. Perda Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali. Perda ini dapat digolongkan sebagai perda bernuansa agama karena dalam dasar pertimbangan pembentukannya mendasarkan pada ajaran agama Hindu. Selain itu, perda ini mendasarkan pada ajaran hukum adat yang juga dipengaruhi oleh ajaran agama Hindu. Dalam perspektif Bhinneka Tunggal Ika, perda ini pengaturannya cukup memperhatikan kebhinekaan yang dapat ditunjukkan dengan adanya pengaturan warga masyarakat yang digolongkan dalam tiga golongan, yaitu: (1) *krama desa adat*; (2) *krama tamiu*, yang merupakan warga masyarakat Bali beragama Hindu; serta (3) *Tamiu* yang bukan keduanya. Ketiga golongan tersebut mempunyai hak dan kewajiban yang sesuai dengan latar belakang masing-masing golongan.

Dari beberapa contoh perda bernuansa agama di atas, dapat diartikan bahwa tidak semua perda bernuansa agama bertentangan dengan Bhinneka Tunggal Ika. Perda bernuansa agama bertentangan dengan Bhinneka Tunggal Ika apabila muatan perda mengandung diskriminasi atau bersifat khusus yang mengabaikan adanya perbedaan.

Keberadaan perda-perda yang dianggap bermasalah karena dinilai tidak sesuai dengan wawasan Bhinneka Tunggal Ika, menurut penulis,

salah satu faktornya adalah karena adanya problematika di dalam pemaknaan terhadap Bhinneka Tunggal Ika itu sendiri. Sebagaimana telah diuraikan dalam latar belakang penelitian ini, tentang Bhinneka Tunggal Ika, peraturan perundang-undangan yang ada tidak memberikan penjelasan secara terang berkaitan dengan bagaimana makna dan penerapan semboyan Bhinneka Tunggal Ika dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Secara etimologi, istilah “Bhinneka Tunggal Ika” yang berasal dari bahasa Sanskerta, diartikan dalam bahasa Indonesia dengan “berbeda-beda, tetapi tetap satu jua”. Dari kalimat tersebut, memunculkan pertanyaan, “berbeda-beda” itu beda dalam hal apa? Kemudian “tetap satu” itu maksudnya satu apa? Tidak ada peraturan perundang-undangan yang menjelaskan tentang hal tersebut. Hal ini belum memberikan penjelasan bersifat mutlak dan mudah dimengerti. Merujuk pada pendapat Montesquieu⁶⁶ tentang asas-asas dalam pembentukan peraturan-undangan yang antara lain adalah: bahasa yang padat (*concise*) dan bahasa yang mudah (*simple*); istilah yang digunakan sebisa mungkin hendaknya bersifat mutlak, agar meminimalisir adanya perbedaan pendapat. Berdasarkan asas-asas itu, istilah “Bhinneka Tunggal Ika” belum memenuhi asas tersebut, dan tidak ada peraturan perundang-undangan yang memberikan penjelasan yang memenuhi asas-asas tersebut.

Ketentuan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 237 ayat (1) menyebutkan bahwa: “Asas pembentukan dan materi muatan perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Sementara dalam UU No. 12 Tahun 2011 yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undang, menentukan mengenai asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Salah satu asas yang harus ada dalam materi peraturan perundang-undangan adalah asas Bhinneka Tunggal Ika. Menurut penjelasan undang-undang tersebut, yang dimaksud dengan “Asas Bhinneka Tunggal Ika” adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan

⁶⁶Yuliandri, *Op. Cit.*, hlm. 128.

keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dari penjelasan di atas, dapat dibaca bahwa inti dari asas Bhinneka Tunggal Ika ada pada frasa “harus memperhatikan keragaman”.

Frasa “harus memperhatikan keragaman” menurut hemat penulis, kurang mencerminkan kedudukan dan fungsi asas hukum. Kata “memperhatikan” cenderung bersifat pasif, tidak melakukan tindakan yang dapat menimbulkan akibat. Padahal asas hukum menjadi pedoman dalam menentukan norma hukum dalam peraturan perundang-undangan. Sifat norma hukum pada peraturan perundang-undangan meliputi: *gebod* (perintah), *verbod* (larangan), *toestemming* (pengizinan), dan *vrijstelling* (pembebasan).⁶⁷ Kata “memperhatikan” sukar untuk dijabarkan dalam rumusan norma hukum yang memuat keempat sifat itu.

Asas Bhinneka Tunggal Ika merupakan salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Menurut A. Hamid S. Attamimi: “Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan, ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, tepat dalam penggunaan metodenya, serta mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan”.⁶⁸ Sementara itu, asas hukum menurut Bruggink adalah suatu kaidah yang di dalamnya memuat ukuran atau kriteria nilai. Fungsi asas hukum untuk merealisasikan ukuran nilai sebanyak mungkin ke dalam kaidah-kaidah pada hukum positif serta penerapannya.⁶⁹ Berdasar dari pengertian asas hukum tersebut, maka asas Bhinneka Tunggal Ika sebagai asas yang harus dijadikan pedoman dalam materi peraturan perundang-undangan, sudah seharusnya mengandung nilai di dalamnya. Nilai yang harus terkandung dalam asas Bhinneka Tunggal Ika sebagai asas hukum adalah nilai yang berasal dari semboyan Bhinneka Tunggal Ika, yakni nilai persatuan-kesatuan.

Asas Bhinneka Tunggal Ika dalam UU No. 12 Tahun 2011, yang menekankan pada “harus memperhatikan keragaman”, menurut hemat

⁶⁷*Ibid.*, hlm. 21.

⁶⁸*Ibid.*, hlm. 23.

⁶⁹Bruggink, *Op. Cit.*, hlm. 122–123.

penulis tidak sesuai dengan nilai yang terkandung di dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Sebagaimana yang sudah diuraikan di dalam Bab 4, bahwa nilai yang terkandung di dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika adalah nilai persatuan-kesatuan. Di dalam nilai persatuan-kesatuan, terkandung keragaman, dan bersamaan dengan itu juga ada kesatuan. Keragaman dan kesatuan menjadi dua hal yang tak terpisahkan. Dengan demikian, apabila Bhinneka Tunggal Ika hendak dijadikan sebagai asas hukum, asas tersebut harus memuat kriteria dari nilai yang terkandung di dalam Bhinneka Tunggal Ika itu sendiri. Artinya, asas hukumnya harus memuat kriteria dari nilai persatuan-kesatuan, yang di dalamnya bukan hanya ada keragaman, tetapi juga ada kesatuan.

Penamaan “asas Bhinneka Tunggal Ika” itu sendiri menurut penulis mengandung kerancuan. Bhinneka Tunggal Ika dikenal sebagai sebuah semboyan yang termuat dalam Lambang Negara Garuda Pancasila. Sebagai sebuah semboyan yang menjadi pegangan hidup, tentunya Bhinneka Tunggal Ika memiliki nilai. Nilai dari Bhinneka Tunggal Ika adalah nilai persatuan-kesatuan. Agar nilai persatuan-kesatuan dapat direalisasikan, maka perlu dirumuskan ke dalam asas-asas hukum. Perumusan asas hukum haruslah berdasarkan pada kriteria dari nilai yang akan dijabarkan. Pada nilai persatuan-kesatuan kriterianya adalah adanya keragaman dan kesatuan. Keragaman yang memiliki nilai persatuan-kesatuan mensyaratkan adanya kerukunan. Sementara itu, dalam kesatuan memerlukan adanya kesetaraan. Kerukunan dan kesetaraan merupakan asas yang lahir dari nilai persatuan-kesatuan. Oleh karena itu, rumusan asas yang tepat untuk menyebut asas hukum yang lahir dari nilai dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika adalah asas kerukunan dan asas kesetaraan.

Problematika sebagaimana telah diuraikan di atas, tidak menghilangkan kewajiban untuk memedomani asas Bhinneka Tunggal Ika dalam penyusunan sebuah perda. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan telah ditentukan secara limitatif dalam Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011. Perda yang dalam hierarki perundang-undangan berada lebih rendah dari undang-undang, tidak boleh bertentangan dengan apa yang telah diatur dalam undang-undang. Konsekuensi dari penempatan asas-asas hukum itu di dalam undang-undang, maka perda harus memedomani asas-asas hukum tersebut.

Aktualisasi nilai persatuan-kesatuan dalam pemerintahan daerah melalui pembentukan perda harus diwujudkan dengan memedomani asas Bhinneka Tunggal Ika sebagaimana telah ditentukan dalam UU No. 12 Tahun 2011. Aktualisasi nilai persatuan-kesatuan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, yang ada di dalam daerah kewenangannya. Selain itu, merujuk pada Pasal 237 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, perda dapat memedomani asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Nilai persatuan-kesatuan yang terkandung di dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika sebagai semboyan bangsa Indonesia, di dalamnya memuat adanya pengakuan keragaman dan kesatuan. Keragaman merupakan kondisi objektif bangsa Indonesia sebagai sebuah bangsa yang terbentuk dari persatuan suku-suku dan etnis-etnis di seluruh Nusantara. Keragaman yang sempurna dengan adanya perbedaan keyakinan dan agama yang dianut oleh bangsa Indonesia. Sementara itu, kesatuan merupakan kondisi subjektif bangsa Indonesia yang menginginkan adanya persatuan dalam satu negara kesatuan, yaitu NKRI. Keragaman dan kesatuan yang menjadi dasar bangsa Indonesia itu kemudian menjadi salah satu dasar negara dalam Pancasila yang dirumuskan dengan Persatuan Indonesia.

Persatuan Indonesia bukanlah hal yang bersifat kekal, karenanya harus terus dijaga dan dipertahankan demi keutuhan NKRI. Dalam suatu masyarakat yang memiliki keragaman, untuk menjaga persatuan diperlukan kerukunan di antara anggota masyarakat yang berbeda-beda itu. Dengan adanya kerukunan, maka akan meminimalkan keinginan dari anggotanya untuk memisahkan diri dari persatuan tersebut. Dalam kesatuan masyarakat yang di dalamnya terdapat keragaman suku, etnis, dan agama, agar terjaga kerukunan, maka diperlukan kesetaraan bagi semua anggota masyarakat. Kesetaraan berarti setiap anggota masyarakat mendapatkan penghormatan dan perlindungan yang sama. Kesetaraan berarti setiap anggota masyarakat memiliki hak dan kewajiban yang sama. Tidak ada diskriminasi di dalam kesetaraan.

Aktualisasi nilai persatuan-kesatuan dalam pemerintahan daerah melalui pembentukan perda merupakan upaya dalam rangka menjaga

dan mempertahankan persatuan dalam bangunan NKRI. Pemerintahan daerah sebagai bagian dari NKRI mempunyai kewajiban untuk ikut menjaga dan mempertahankan persatuan demi keutuhan bangunan NKRI. Oleh karena itu, dalam pembentukan perda, tidak boleh memuat materi yang dapat menimbulkan terganggunya persatuan Indonesia. Muatan perda harus mencerminkan Bhinneka Tunggal Ika, dengan mengakui dan menghormati keragaman masyarakat yang berbeda suku, etnis, ras, agama, dan budaya, sekaligus menjunjung tinggi kesatuan bangsa dan negara.

Pembentukan perda sebagai upaya untuk aktualisasi nilai persatuan-kesatuan dalam pemerintahan daerah, harus dilakukan sesuai dengan ketentuan dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan dalam undang-undang tersebut, maka materi muatan dalam perda harus mencerminkan asas Bhinneka Tunggal Ika. Materi muatan perda juga dimungkinkan menggunakan asas hukum lain, yaitu asas yang tumbuh dan berkembang di masyarakat yang sesuai dengan prinsip NKRI. Asas hukum lain yang dapat digunakan sebagai pedoman dalam menyusun materi muatan perda sesuai hasil analisis dalam penelitian ini adalah asas kerukunan dan asas kesetaraan.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa aktualisasi nilai persatuan-kesatuan dalam pemerintahan daerah yang sesuai dengan bangunan NKRI dapat dilakukan melalui pembentukan perda. Materi muatan perda dalam rangka untuk mengaktualisasikan nilai persatuan-kesatuan harus berpedoman pada asas kerukunan dan asas kesetaraan. Asas kerukunan dan kesetaraan adalah asas yang lahir dari semboyan Bhinneka Tunggal Ika.

3. Melalui Partisipasi Masyarakat secara Kolaboratif Gotong Royong

Partisipasi masyarakat menjadi salah satu prinsip yang harus dijalankan dalam pemerintahan daerah agar tercipta pemerintahan yang baik (*good governance*).⁷⁰ Partisipasi masyarakat merupakan keikutsertaan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dengan

⁷⁰Dede Rosyada, dkk., 2000. *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*. Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, hlm. 182.

menyampaikan aspirasi dan pemikiran serta kepentingannya. Bentuk aspirasi masyarakat dalam pemerintahan daerah dapat meliputi peran serta masyarakat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, dalam pelaksanaan pembangunan, pada pelayanan publik dan pengelolaan sumber daya. Melalui partisipasi masyarakat, diharapkan penyelenggaraan pemerintahan daerah akan berjalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

Masyarakat dalam proses pembangunan tidak hanya diposisikan sebagai objek pembangunan, tetapi juga menjadi subjek yang berperan aktif, baik dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, serta evaluasi jalannya pembangunan agar tercapai tujuan untuk kesejahteraan masyarakat. Dalam hal ini, masyarakat tidak hanya dipandang sebagai individu perorangan warga negara, tetapi juga kelompok-kelompok dan organisasi-organisasi yang ada di tengah-tengah masyarakat. Kategori masyarakat dapat didasarkan pada identitas ataupun berdasarkan pada profesi. Dengan demikian, pembangunan memerlukan keterlibatan semua pihak atau semua aktor dalam masyarakat.

Upaya untuk mengaktualisasikan nilai persatuan-kesatuan pada pemerintahan daerah memerlukan partisipasi masyarakat. Permasalahan yang terkait dengan kebhinekaan bangsa Indonesia menjadi persoalan bersama yang harus diselesaikan bersama. Oleh karena itu, untuk mengaktualisasikan nilai persatuan-kesatuan yang merupakan nilai yang terkandung di dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika, diperlukan keterlibatan berbagai pihak dalam sebuah kerja sama untuk mencapai satu tujuan bersama.

Selaras dengan nilai persatuan-kesatuan, partisipasi masyarakat dalam upaya aktualisasi nilai semboyan Bhinneka Tunggal Ika pada pemerintahan daerah melalui partisipasi yang bersifat kolaboratif. Menurut John Wanna,⁷¹ kolaborasi merupakan *joint-working* yang di dalamnya melibatkan banyak pelaku, baik perorangan, kelompok, atau organisasi yang secara bersama-sama berupaya mencapai suatu tujuan. Kolaborasi dalam aktualisasi nilai persatuan-kesatuan pada pemerintahan daerah melibatkan banyak pihak dari unsur pemerintahan dan unsur

⁷¹Mochamad Rozikin. 2019. Kolaborasi Antar *Stakeholders* Penta Helix Dalam Pengembangan Kota Kreatif. (Studi di Kota Malang). Dalam *PANGRIPTA: Jurnal Ilmiah Kajian Perencanaan Pembangunan*, Vol. 2, No. 2, hlm. 49–57.

masyarakat. Dalam hal ini, kolaborasi banyak pihak mencerminkan adanya kebhinekaan sebagaimana yang dimiliki bangsa Indonesia. Untuk dapat berkolaborasi, dilakukan dengan semangat persatuan, karena tanpa ada persatuan tidak akan dapat terwujud kolaborasi.

Salah satu model kolaborasi di era globalisasi adalah model kolaborasi *Penta Helix* yang melibatkan lima pihak. Konsep *penta helix* merupakan sebutan untuk kolaborasi multipihak yang terdiri dari unsur-unsur yang berasal dari akademisi (*academician*), badan usaha (*business*), komunitas masyarakat (*community*), pemerintah (*government*), dan media yang sering disingkat dengan ABCGM.⁷² *Penta helix* telah menjadi model kolaborasi dalam pelaksanaan pembangunan dan perubahan masyarakat, karena disadari bahwa pembangunan akan dapat berhasil bila dilakukan secara bersama-sama oleh berbagai pihak terkait, agar memiliki dampak yang berkelanjutan. Oleh karena itu, kolaborasi *penta helix* menjadi model yang tepat untuk mengembangkan partisipasi masyarakat dalam aktualisasi nilai persatuan-kesatuan pada pemerintahan daerah.

Para pihak dalam *penta helix* memiliki tanggung jawab sebagai warga negara NKRI untuk berperan serta dalam aktualisasi nilai persatuan-kesatuan yang terkandung dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika. *Pertama*, para akademisi yang menekuni bidang ilmu pengetahuan berperan dengan menghasilkan konsep-konsep atau teori-teori, dan mengajarkan, menyosialisasikan, serta mentransformasikan ilmu pengetahuan terkait nilai persatuan-kesatuan. *Kedua*, para pelaku usaha, dalam menjalankan usahanya berkewajiban untuk menerapkan nilai persatuan-kesatuan dan menghindari praktik-praktik yang bersifat diskriminatif, serta menghormati perbedaan atau kebhinekaan. *Ketiga*, komunitas yang merupakan pihak yang paling dekat dan berada di tengah-tengah masyarakat, berperan menjadi penghubung dan penyambung antara para pihak dengan masyarakat. Tokoh-tokoh atau wakil-wakil komunitas menjadi teladan, penggerak, dan *influencer* dalam aktualisasi nilai persatuan-kesatuan. *Keempat*, peran pemerintah mendorong partisipasi masyarakat, menjadi regulator, fasilitator, dan koordinator bagi para pihak pemangku kepentingan. *Kelima*, media, yang memiliki peran penting untuk menyosialisasikan dan mempromosikan nilai persatuan-kesatuan kepada masyarakat.

⁷²*Ibid.*

Sebagaimana telah diuraikan pada bab sebelumnya, bahwa urgensi nilai persatuan-kesatuan yang terkandung dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika salah satunya adalah untuk mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat secara kolaboratif dalam rangka aktualisasi nilai persatuan-kesatuan pada pemerintahan daerah harus didasari nilai-nilai Pancasila. Berkaitan dengan hal tersebut, maka penulis mengajukan konsep aktualisasi nilai persatuan-kesatuan pada pemerintahan daerah melalui partisipasi masyarakat secara kolaboratif gotong royong. Kolaboratif gotong royong sesuai dengan keinginan bangsa Indonesia untuk adanya integrasi nasional.

Istilah gotong royong yang dimaksudkan di sini adalah sesuai, seperti yang dimaksudkan oleh Soekarno ketika menyampaikan rumusan dasar negara di depan persidangan BPUPK. Pada saat menyampaikan pidato, menyampaikan gagasan tentang dasar negara, Soekarno menyampaikan sebagai berikut.

Atau barangkali ada saudara-saudara yang tidak suka bilangan lima itu? Saya boleh peras, sehingga tinggal tiga saja. Saudara-saudara tanya kepada saya, apakah “perasan” yang tiga itu? Berpuluh-puluh tahun sudah saya pikirkan dia, ialah dasar-dasarnya Indonesia Merdeka, *Weltanschauung* kita. Dua dasar yang pertama, kebangsaan dan internasionalisme, kebangsaan, dan perikemanusiaan, saya peras menjadi satu: itulah yang dahulu saya namakan *socio-nationalisme*.

Dan demokrasi yang bukan demokrasi Barat, tapi *politiek-economische democratie*, yaitu *politieke-democratie* dengan *sociale rechtvaardigheid*: inilah yang dulu saya namakan *socio-democratie*.

Tinggal lagi ketuhanan yang menghormati satu sama lain.

Jadi, yang asalnya lima itu telah menjadi tiga: *socio-nationalisme*, *socio-democratie*, dan ketuhanan. Kalau tuan senang kepada simbol tiga, ambilah yang tiga ini. Tetapi barangkali tidak semua tuan-tuan senang kepada Tri Sila ini, dan minta satu, satu dasar saja? Baiklah, saya jadikan satu, saya kumpulkan lagi menjadi satu. Apakah yang satu itu?

Sebagai tadi telah saya katakan: kita mendirikan negara Indonesia, yang kita semua harus mendukungnya. Semua buat semua! Bukan

Kristen buat Indonesia, bukan golongan Islam buat Indonesia, bukan Hadikoesoemo buat Indonesia, bukan Van Eck buat Indonesia, bukan Nitisemito yang kaya buat Indonesia, tetapi Indonesia buat Indonesia – semua buat semua! Jikalau saya peras yang lima menjadi tiga, dan yang tiga menjadi satu, maka dapatlah saya satu perkataan Indonesia yang tulen, yaitu perkataan “gotong royong”. Negara Indonesia yang kita dirikan haruslah negara gotong royong.⁷³

Menurut Soekarno, “gotong royong” merupakan hasil perasan dari lima sila yang diusulkan sebelumnya. Jadi, gotong royong yang dimaksudkan oleh Soekarno adalah inti sari dari lima sila dalam Pancasila. Oleh karena itu, gotong royong dalam konteks kenegaraan berarti bekerja bersama-sama yang dijiwai nilai-nilai Pancasila.

Partisipasi masyarakat kolaboratif gotong royong merupakan bentuk partisipasi masyarakat yang melibatkan banyak pihak berkepentingan, yang bekerja bersama-sama dengan didasari kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, dengan didasari rasa kemanusiaan, dengan didasari semangat persatuan, dengan didasari jalan kerakyatan (demokrasi), dan didasari satu tujuan untuk keadilan serta kesejahteraan rakyat. Kerja sama seperti itu adalah kerja sama yang menunjukkan adanya nilai persatuan-kesatuan. Dengan demikian, partisipasi masyarakat kolaboratif gotong royong merupakan salah satu bentuk aktualisasi nilai persatuan-kesatuan pada pemerintahan daerah.

Bentuk konkret dari partisipasi masyarakat kolaboratif gotong royong dalam aktualisasi nilai persatuan-kesatuan dapat diwujudkan dalam setiap program atau kegiatan pemberdayaan masyarakat. Program pemberdayaan masyarakat yang bertujuan mencapai kesejahteraan masyarakat meliputi pemberdayaan berbagai aspek kehidupan, seperti: politik, ekonomi, pendidikan, dan kebudayaan. Para pihak dalam *penta helix* memiliki peran yang setara sesuai kapasitas dan kompetensinya. Secara garis besar, peran masing-masing pihak adalah sebagai berikut.

- a. Akademisi (*academician*) sebagai pihak yang menekuni ilmu pengetahuan tentunya berperan memberikan landasan ilmu pengetahuan dari hasil penelitian-penelitian yang dilakukan. Akademisi memberikan teori-teori, konsep, atau model yang dijadikan rujukan dalam pemberdayaan masyarakat.

⁷³Yudi Latif, *Op. Cit.*, hlm. 18–19.

- b. Badan usaha (*business*) sebagai pihak swasta yang dapat berperan dalam permodalan dan memberikan nilai tambah secara ekonomis, menjadikan program pemberdayaan masyarakat dapat berjalan berkelanjutan.
- c. Komunitas masyarakat (*community*) sebagai pihak yang dekat dengan masyarakat sasaran, menjadi perantara dan penghubung dari berbagai pihak yang memudahkan jalannya program pemberdayaan.
- d. Pemerintah (*government*) bertindak sebagai regulator dan koordinator yang bertanggung jawab dalam semua tahapan dari perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan.
- e. Media berperan dalam sosialisasi, publikasi, dan promosi untuk memudahkan akses informasi ke semua pihak.

Melalui partisipasi masyarakat kolaboratif gotong royong yang menunjukkan adanya peran banyak pihak yang memiliki perbedaan latar belakang, bekerja sama dalam satu tujuan, menunjukkan bahwa aktualisasi nilai persatuan-kesatuan telah diwujudkan dalam kehidupan masyarakat.



PENUTUP

Bhinneka Tunggal Ika memiliki kedudukan yang sangat penting bagi ketatanegaraan Indonesia, mengingat kedudukannya secara normatif yang diatur di dalam konstitusi UUD NRI 1945. Selain itu, seperti apa yang telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, Bhinneka Tunggal Ika mengandung nilai persatuan-kesatuan yang sangat penting untuk dijadikan sebagai pegangan hidup bagi kehidupan berbangsa dan bernegara dalam keutuhan NKRI. Sudah seharusnya bila segenap bangsa Indonesia menginsyafi dan memahami makna serta urgensi semboyan Bhinneka Tunggal Ika bagi keutuhan kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia. Oleh karenanya, nilai yang terkandung dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika harus dapat teraktualisasikan dalam setiap praktik kehidupan bernegara.

Makna filosofis yang terkandung dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika sangat penting dan berpengaruh bagi keutuhan bangunan NKRI, yaitu sebagai berikut.

1. Secara ontologis makna semboyan Bhinneka Tunggal Ika merupakan identitas bangsa Indonesia.
2. Secara epistemologis maknanya adalah:
 - a. tuntunan dasar atau pegangan hidup dalam kehidupan bernegara;

- b. bentuk kebulatan tekad untuk adanya persatuan dari beragam perbedaan; serta
 - c. hal yang fundamental dalam ketatanegaraan yang sangat penting bagi bangunan negara.
3. Secara aksiologis, maknanya adalah:
- a. sebagai kausa konsensus atau kesepakatan politik tertinggi bagi kehidupan berbangsa dan bernegara;
 - b. sebagai teladan komunal untuk hidup beragama dengan rukun dan damai; serta
 - c. sebagai penumbuh kesadaran integrasi kolektif berbangsa dan bernegara.

Mengingat pentingnya makna semboyan Bhinneka Tunggal Ika sebagaimana disebutkan di atas, maka seyogianya semboyan Bhinneka Tunggal Ika disebut secara tegas sebagai semboyan negara di dalam konstitusi, dan secara rinci dalam peraturan perundang-undangan.

Bhinneka Tunggal Ika mengandung nilai yang sangat penting bagi bangsa Indonesia, yakni nilai persatuan-kesatuan. Sebagai negara kesatuan yang terdiri dari pemerintahan daerah, mulai dari provinsi, kabupaten, dan kota, nilai persatuan-kesatuan memiliki urgensi tinggi dalam rangka menjaga keutuhan NKRI. Urgensi nilai persatuan-kesatuan yang terkandung dalam Bhinneka Tunggal Ika bagi bangunan NKRI adalah:

- 1. untuk penguatan ingatan kolektif bangsa agar mempertahankan bangunan NKRI;
- 2. untuk menjaga dan mempertahankan dasar negara Pancasila guna memperkokoh fondasi bangunan NKRI; dan
- 3. untuk menjamin pelaksanaan kedaulatan rakyat bagi keutuhan bangunan NKRI. Oleh karena itu, seharusnya semboyan Bhinneka Tunggal Ika dijadikan sebagai dasar operasional bagi pemerintahan di Indonesia.

Berdasarkan makna dan urgensinya, sudah seharusnya semboyan Bhinneka Tunggal Ika diaktualisasikan dalam pemerintahan negara, terkhusus pada pemerintahan daerah. Seharusnya aktualisasi nilai persatuan-kesatuan yang terkandung dalam Bhinneka Tunggal Ika pada pemerintahan daerah dilakukan melalui cara-cara, yaitu:

1. pelaksanaan urusan pemerintahan dalam bentuk: membangun konsensus politik lokal, menciptakan teladan komunal bagi kehidupan beragama, serta menumbuhkan kesadaran integrasi kolektif kehidupan berbangsa;
2. melalui pembentukan perda yang materi muatannya berpedoman pada asas kerukunan dan asas kesetaraan; serta
3. melalui partisipasi masyarakat kolaboratif gotong royong.

Hasil pembahasan buku ini menjadi justifikasi secara akademik untuk memberikan saran atau rekomendasi kepada berbagai pihak terkait. Oleh karena itu, pada kesempatan ini disampaikan beberapa rekomendasi yang dapat ditujukan kepada beberapa pihak, agar menjadi pertimbangan dan sebagai dasar dalam pengambilan kebijakan. Rekomendasinya yaitu sebagai berikut.

1. Kepada MPR atau DPR dan presiden, agar melakukan pengkajian kembali tentang makna filosofis semboyan Bhinneka Tunggal Ika, sehingga dapat menjabarkannya secara operasional dalam peraturan perundang-undangan sebagai pedoman kehidupan bernegara.
2. Diharapkan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, agar menjadikan nilai persatuan-kesatuan yang terkandung dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika sebagai dasar operasional pemerintahan. Oleh karena tingginya urgensi aktualisasi nilai persatuan-kesatuan bagi keutuhan bangunan NKRI, maka harus diwujudkan batas-batas penormaannya di dalam perundang-undangan yang mengatur hubungan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah.
3. Kepada pemerintahan daerah, agar dalam pelaksanaan urusan pemerintahan dan dalam pembentukan perda selalu memedomani dan mengaktualisasikan nilai persatuan-kesatuan yang terkandung dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika dalam rangka menjaga dan mempertahankan keutuhan NKRI.





DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A. Daliman. 2017. *Sejarah Indonesia Abad XIX-Awal Abad XX: Sistem Politik Kolonial dan Administrasi Pemerintahan Hindia-Belanda*. Yogyakarta: Ombak.
- A. H. Birch. 1989. *Nationalism and National Integration*. London: Unwin Hyman.
- A. M. Saifuddin, dkk. 1987. *Dsekulerisasi Pemikiran Landasan Islamisasi*. Bandung: Mizan.
- Abdi Yuhana. 2009. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD NRI 1945*. Bandung: Fokusmedia.
- Abdul Jamil Wahab. 2021. Model Ideal Transformasi Konflik: Best Practices dari Perdamaian di Ambon. Dalam Endang Turmudi (Ed). *Merajut Harmoni, Membangun Bangsa: Memahami Konflik dalam Masyarakat Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Abdul Munir Mulkhan. 1996. Dialog Reflektif Nasionalisme, Agama dan Modernitas. Dalam Eko Prasetyo, Riana Tuaesikal, dan Rindjani (Editor). *Nasionalisme, Refleksi Kritis Kaum Ilmuwan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Abdullah Idi. 2018. *Konflik Etno-Religius di Asia Tenggara: Kasus Indonesia, Myanmar, Filipina, Thailand, dan Malaysia*. Yogyakarta: LKIS.
- _____. 2019. *Politik Etnisitas Hindia Belanda: Dilema dalam Pengelolaan Keberagaman Etnis di Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Abu Daud Busroh. 2011. *Ilmu Negara*. Cetakan kedelapan. Jakarta: Bumi Aksara.
- Adnan Buyung Nasution. 2007. *Arus Pemikiran Konstitusionalisme*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka.
- AG. Pringgodigdo. t.t. *Perubahan Kabinet Presidensiil Menjadi Kabinet Parlementer*. Yogyakarta: Yayasan Fonds Universiteit Negeri Gadjah Mada.
- Agus Ahmad Safei. 2017. *Sosiologi Islam, Transformasi Sosial Berbasis Tauhid*. Bandung: Simbiosia Rekatama Media.
- Agus Riwanto. 2016. *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Ahmad Syafii Maarif. 1985. *Islam dan Masalah Kenegaraan*. Jakarta: LP3ES.
- Ahmad Syafi'i Mufid. 2001. *Dialog Agama dan Kebangsaan*. Jakarta: Zikrul Hakim.
- Alamsjah Ratu Perwiranegara. 1982. *Pembinaan Kerukunan Hidup Umat Beragama*. Jakarta: Departemen Agama.
- Alfian Hamzah. 1998. *Kapok Jadi Nonpri: Warga Tionghoa Mencari Keadilan*. Bandung: Zaman Wacana Mulia.
- Alo Liliweri. 2018. *Prasangka, Konflik, dan Komunikasi Antar Budaya*. Edisi Kedua. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Alwi Shihab. 1999. *Islam Inklusif Menuju Sikap Terbuka*. Bandung: Mizan.
- Amir Effendi Siregar. 1983. *Pers Mahasiswa Indonesia. Patah Tumbuh Hilang Berganti*. Jakarta: PT Karya Unipress.
- Amiroeddin Syarif. 1997. *Perundang-undangan (Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya)*. Bandung: Rineka Cipta.
- Andi Nuzul. 2016. *Membangun Tata Hukum Nasional Perspektif Masyarakat Pluralis*. Yogyakarta: Trussmedia Grafika.
- Andi Zainal Abidin. 1985. *Wajo' pada Abad XV-XVI. Suatu Penggalan Sejarah Terpendam Sulawesi Selatan dari Lontara*. Bandung: Alumni.

- Andreas A. Yewanggoe. 2009. *Regulasi Toleransi dan Pluralisme Agama di Indonesia*. Dalam Elza Peldi Taher (ed.). *Merayakan Kebebasan Beragama: Bunga Rampai 70 Tahun Djohan Effendi*. Jakarta: ICRP dan KOMPAS.
- Ania Loomba. 2003. *Kolonialisme/Pascakolonialisme*. Diterjemahkan oleh: Hartono Hadikusumo. Yogyakarta: Bentang Budaya.
- Ankie M. Hoogvelt. 1985. *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Anthony Reid. 2018. *Indonesia, Revolusi, dan Sejumlah Isu Penting*. Terjemahan oleh: Tri Wibowo BS. Jakarta: Prenamedia Group.
- Anthony Smith. 1986. *The Ethnic Origins of Nations*. Oxford: Basil Blackwell.
- As'ad Said Ali. 2009. *Negara Pancasila "Jalan Kemaslahatan Berbangsa"*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia.
- _____. 2019. *Islam, Pancasila dan Kerukunan Berbangsa*. Depok: Pustaka LP3ES.
- Azyumardi Azra. 2003. Kerusuhan-kerusuhan Massal yang Terjadi di Indonesia Baru-baru ini: Kemunduran Nasionalisme dan Kemunculan Sparatisme. Dalam *Konflik Komunal di Indonesia Saat ini*. INIS Universitas Leiden dan PBB UIN Syarif Hidayatullah.
- B.N. Marbun. 2005. *Otonomi Daerah 1945–2005. Proses dan Realita*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Bagir Manan. 1993. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD NRI 1945*. Jakarta: UNISKA.
- _____. 1994a. *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*. Padang: Fakultas Hukum Universitas Andalas.
- _____. 1994b. *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti. 2014. *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*. Depok: PT RajaGrafindo Persada.
- Bernard Arief Sidharta. 2009. *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*. Cetakan ketiga. Bandung: Mandar Maju.

- Bernard H. M. Vlekke. 2019. *Nusantara: Sejarah Indonesia (edisi tahun 1961)*. Terjemahan oleh: Samsudin Berlian. Jakarta: KPG (Kepustakaan Pupuler Gramedia).
- Bernhard Dahm. 1987. *Sukarno dan Perjuangan Kemerdekaan*. Jakarta: LP3ES.
- Bibit Suprpto. 1985. *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Bonar Simorangkir, dkk. 2000. *Otonomi atau Federalisme. Dampaknya Terhadap Perekonomian*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaruan.
- Boy Nurdin. 2014. *Filsafat Hukum (Tokoh-tokoh Penting Filsafat: Sejarah dan Intisari Pemikiran)*. Bogor: Pustaka Litera AntarNusa.
- Bruggink, JJ. H. 2015. *Refleksi tentang Hukum, Pengertian-pengertian Dasar dalam Teori Hukum*. Cetakan keempat. Terjemahan oleh B. Arief Sidharta. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Budi Hardiman, F. 2015. *Seni Memahami, Hermeutik dari Schleimacher sampai Derrida*. Yogyakarta: PT Kanisius.
- Budi Kusumohamidjojo. 2016. *Teori Hukum, Dilema antara Hukum dan Kekuasaan*. Bandung: Yrama Widya.
- C. Tilly. 1978. *From Mobilization to Revolution*. New York: Random House.
- Cahyo Pamungkas. 2021. Kontestasi Komunitas Muslim dan Kristiani Pasca Otonomi Khusus Papua. Dalam Endang Turmudi (Ed.). *Merajut Harmoni, Membangun Bangsa: Memahami Konflik dalam Masyarakat Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Cherry Augusta, dkk. 2010. *Open Source Book: Hubungan Antar Etnis di Yogyakarta*. Yogyakarta: Impulse.
- Cindy Adams. 2018. *Bung Karno: Penyambung Lidah Rakyat Indonesia*. Terjemahan oleh Syamsu Hadi. Edisi revisi cetakan kelima. Jakarta: Yayasan Bung Karno.
- Clifford Geertz. 1996. *Welt in Stuecken. Kultur und Politik am Ende des 20 Jahrhunderts*. Wiena: Passagen-Verlag.
- D. Maurice. 1982. *Sosiologi Politik*. Terjemahan oleh Daniel Dhakidae Jakarta: Rajawali Press.
- Daldjoeni, N. 1991. *Ras-ras Umat Manusia: Biogeografi, Kulturhistoris, Sosiopolitis*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

- Damaika Saktiani, dkk. 2018. *Kakawin Nagarakertagama: Teks dan Terjemahan*. Yogyakarta: Narasi.
- Daniel S. Lev. 1966. *The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics 1957–1959*. Ithaca: Cornell Modern Indonesia Project.
- _____. 1990. *Hukum dan Politik di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Dede Rosyada, dkk. 2000. *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*. Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah.
- Dedi Mulyadi. 2014. *Internalisasi Nilai-nilai Ideologi Pancasila dalam Dinamika Demokrasi dan Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Deliar Noer. 1983. *Pengantar ke Pemikiran Politik*. Jakarta: CV Rajawali.
- Denny Indrayana. 2008. *Negara antara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.
- Denys Lombard. 1996. *Nusa Jawa: Silang Budaya Vol. 1*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- _____. 1996. *Nusa Jawa: Silang Budaya. Kajian Sejarah Terpadu Bagian III: Warisan Kerajaan-kerajaan Konsentris*. Terjemahan oleh: Winarsih Partaningrat Arifin, Rahayu S. Hidayat, dan Nini Hidayati Yusuf. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Diana Francis. 2006. *Teori Dasar Transformasi Konflik Sosial*. Terjemahan oleh Hendrik Muntu dan Yossy Suparyo. Yogyakarta: Quills.
- Dundin Zaenuddin. 2021. Dari Konflik ke Sinergi: Membangun Gerbang Marhamah Cianjur. Dalam Endang Turmudi (ed.). *Merajut Harmoni, Membangun Bangsa: Memahami Konflik dalam Masyarakat Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Edna C. Pattisina dan A. Ponco Anggoro. 2018. Keberagaman yang Membangun. Dalam M. Hernowo (ed.). *Membaca Indonesia #MenyatukanKepingan*. Jakarta: Kompas Media Utama.
- Edwar Said. 1995. *Kebudayaan dan Kekuasaan: Membongkar Mitos Hegemoni Barat*. Bandung: Mizan.
- Edwin Martua Bangun Tambunan. 2005. *Nasionalisme Etnis: Kashmir dan Quebec*. Semarang: Intra Pustaka Utama.
- Eep Saifullah Fatah. 1999. *Bangsa Saya yang Menyebalkan. Catatan tentang Kekuasaan yang Pongah*. Bandung: Penerbit Remaja Rosdakarya.

- Enung Nurhayati. 2018. *Gajah Mada: Sistem Politik dan Kepemimpinan*. Yogyakarta: Narasi.
- F. Sugeng Istanto, 2007. *Penelitian Hukum*. Yogyakarta: CV Ganda.
- Faisal Ismail. 2001. *Pijar-pijar Islam: Pergumulan Kultur dan Struktur*. Jakarta: Puslitbang Kehidupan Umat Beragama Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan Departemen Agama RI.
- Franz Magnis Suseno. 2003. Faktor-faktor Mendasari Terjadinya Konflik antara Kelompok Etnis dan Agama di Indonesia: Pencegahan dan Pemecahan. Dalam *Konflik Komunal di Indonesia Saat Ini*. Jakarta: Indonesia-Netherlands Cooperation in Islamic Studies (INIS) dan The Center for Languages and Cultures, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah.
- _____. 2019. *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Cetakan kesepuluh. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Fred W. Riggs. 1964. *Administration in Developing Countries:: The Theori of Prismatic Society*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a. 2009. *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Gwendolen M. Carter dan John Herz 1982. *Peranan Pemerintah dalam Masyarakat Masa Kini*. Dalam Miriam Budiardjo. *Masalah Kenegaraan*. Jakarta: Gramedia.
- H. O. S. Tjokroaminoto. 1981. "Zelf Bestur". Dalam A.Z. Ihsan dan P. Soeharto. *Aku Pemuda Kemarin di Hari Esok*. Jakarta: Aksara Jayasakti.
- Hamid Algadri. 1988. *Politik Belanda terhadap Islam dan Keturunan Arab di Indonesia*. Jakarta: CV Haji Masagung.
- Hamka. 2017. *Dari Perbendaharaan Lama: Menyingkap Sejarah Islam di Nusantara*. Jakarta: Gema Insani.
- Hans Kohn. 1984. *Nasionalisme: Arti dan Sejarah*. Jakarta: PT Pembangunan dan Penerbit Erlangga.
- Hariyono. 2014. *Ideologi Pancasila, Roh Progresif Nasionalisme Indonesia*. Malang: Intrans Publishing.
- Hasan Alwi, dkk. 2001. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Hassan Hanafi. 2000. *Oksidentalisme: Sikap Kita terhadap Tradisi Barat*. Diterjemahkan oleh M. Najib Buchori. Jakarta: Paramadina.

- Helius Sjamsuddin, dkk. 1992. *Menuju Negara Kesatuan: Negara Pasundan*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Hendarmin Ranadirekso. 2007. *Visi Bernegara: Arsitektur Konstitusi Demokratik, Mengapa ada Negara yang Gagal Melaksanakan Demokrasi*. Bandung: Fokusmedia.
- Herbert Fait. 1962. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. New York: Ithaca.
- Hesti Armiwulan Sochmawardiah. 2013. *Diskriminasi Rasial dalam Hukum HAM, Studi tentang Diskriminasi terhadap Etnis Tionghoa*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Hilman Hadikusuma. 2013. *Bahasa Hukum Indonesia*. Cetakan ke-5. Bandung: Alumnus.
- Hutchinson, J. 2005. *Natims as Zones of Conflict*. London: Sage Publications.
- I Dewa Gede Palguna. 2013. *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint): Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-hak Konstitusional Warga Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ingleson, J. 1979. *Road to Exile: The Indonesian Nasionalist Movement, 1927–1934*. (Southeast Asia Publications Series, No. 12). Singapura: Heinemann Educational Books (Asia).
- Inu Kencana, 2013. *Ilmu Negara Kajian Ilmiah dan Keagamaan*. Bandung: Pustaka Reka Cipta.
- _____. 2019. *Ekologi Pemerintahan Indonesia*. Bandung: Pustaka Reka Cipta.
- Irfan Ridwan Maksum. 2011. Otonomi Yogyakarta. Dalam Aloysius Soni BL de Rosario (Editor). *“Monarki Yogya” Inkonstitusional?*. Jakarta: Kompas.
- Irza Arnyta Djafaar. 2007. *Jejak Portugis di Maluku Utara*. Yogyakarta: Ombak.
- Ismail Sunny. 1983. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru.
- Ismaun. 1975. *Pembahasan Pancasila Sebagai Kepribadian Bangsa Indonesia*. Bandung: CV Yulianti.
- J.B. Banawiratma, dkk. 2010. *Dialog antarumat Beragama, Gagasan dan Praktik di Indonesia*. Bandung: Mizan.

- J.C.T. Simorangkir. 1984. *Penetapan UUD Dilihat dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Gunung Agung.
- J.S. Nasikun. 1995. *Sistem Sosial Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Jeremy Bentham. 1979. *Teori Perundang-undangan: Prinsip-prinsip, Hukum Perdata dan Hukum Pidana*. Terjemahan oleh Nurhadi. Bandung: kerjasama Penerbit Nuansa dan Nusamedia.
- Jimly Asshiddiqie. 1996. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah (Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara)*. Jakarta: UI-Press.
- _____. 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD NRI 1945*. Yogyakarta: FH UII Press.
- _____. 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.
- _____. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- _____. 2006. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press Bekerja Sama dengan PT Syaami Cipta Media.
- _____. 2008. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer.
- _____. 2009. *Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sinar Grafika.
- _____. 2016. *Konstitusi Ekonomi*. Cetakan kedua. Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Joeniarto. 1990. *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- John Hutchinson. 2005. *Nation as Zones of Conflict*. London: SAGE Publications.
- John Rahasia. 1971. *Penemuan Kembali Tagaroa*. Manado: Yayasan Tagaroa.
- K. C. Wheare. 1966. *Modern Constitution*. London: Oxford University Press.
- K.M. Suhardana. 2009. *Panca Sraddha: Lima Keyakinan Umat Hindu*. Surabaya: Paramita.

- Kacung Marijan. 2010. *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: Kencana Persada Media Group.
- Kaelan. 2018. *Negara Kebangsaan Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma.
- _____. 2020. *Problem Epistemologi Empat Pilar Berbangsa dan Bernegara*. Yogyakarta: Paradigma.
- Kahin, George McTurnan. 1955. *Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan Bekerja Sama dengan Sebelas Maret University Press.
- Kementerian Pekerjaan Umum. 2013. *Buku Informasi Statistik Pekerjaan Umum (BIS-PU)*. Jakarta: Kementerian Pekerjaan Umum.
- Kementerian Penerangan Republik Indonesia. 1949. *Lukisan Revolusi Rakyat Indonesia 1945–1949*. Jakarta: Kementerian Penerangan Republik Indonesia.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2013. *Masyarakat Adat di Indonesia: Menuju Perlindungan Sosial yang Inklusif*. Jakarta: Direktorat Perlindungan dan Kesejahteraan Masyarakat Kementerian PPN/Bappenas.
- King Faisal Sulaiman. 2017. *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujinya*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Klaus Krippendorff. 1993. *Analisis Isi, Pengantar Teori, dan Metodologi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Koencoro Probopranoto. 1987. *Sistem Pemerintahan Demokrasi*. Bandung: Eresco.
- Koentjaraningrat. 1971. *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*, Jakarta: Djambatan.
- _____. 1974. *Kebudayaan, Mentalitet, dan Pembangunan*. Jakarta: Gramedia.
- Komaruddin Hidayat dan Ahmad Gaus (Ed.) 1998. *Passing Over Melintasi Batas Agama*. Jakarta: PT Gramedia.
- Kris Wijoyo Soepandji. 2017. *Ilmu Negara: Perspektif Geopolitik Masa Kini*. Depok: Badan Penerbit FHUI.
- Kuntowijoyo. 1991. *Paradigma Islam, Interpretasi untuk Aksi*. Bandung: Mizan.

- _____. 2001. *Muslim Tanpa Masjid: Esai-esai Agama, Budaya dan Politik dalam Bingkai Strukturalisme Transendental*. Dalam Idi S. Ibrahim (ed). Bandung: Mizan.
- Kwik Kian Gie dan Nurcholish Madjid. 1998. *Masalah Pri dan Nonpri Dewasa Ini*. Jakarta: Pustaka Sinnar Harapan.
- Lawrence M. Friedman. 1984. *American Law: An Introduction*. New York: W.W. Norton and Company.
- Lee Khoo Choy. 2005. *Pioneers of Modern China: Understanding the Inscrutable Chinese*. Singapore: World Scientific Publishing Co.
- Leo Suryadinata. 2002. *Negara dan Etnis Tionghoa: Kasus Indonesia*. Jakarta: LP3ES dan Centre For Political Studies.
- Leonard Blussé. 2004. *Persekutuan Aneh: Pemukiman Cina, Wanita Peranakan, dan Belanda di Batavia VOC*. Jakarta: LKIS.
- Lothrop Stoddard. 1966. *Dunia Baru Islam (The New World of Islam)*. Jakarta: Perum Percetakan Negara.
- M. D. La Ode. 2018. *Trilogi Pribumisme: Resolusi Konflik Pribumi dengan Non Pribumi di Berbagai Belahan Dunia*. Jakarta: Komunitas Ilmu Pertahanan Indonesia (KIPI).
- M. Quraish Shihab. 1986. *Mahkota Tuntunan Ilahi*. Jakarta: Untagama.
- M.J. Melalatoa. 1997. *Muatan Kebudayaan Daerah di Indonesia, di dalam Sistem Kebudayaan Indonesia*. Jakarta: CV Parmator.
- Mahendra Putra Kurnia. 2011. *Hukum Kewilayahan Indonesia: Harmonisasi Hukum Pengembangan Kawasan Perbatasan NKRI Berbasis Teknologi Geospasial*. Malang: UB Press.
- Mahmuzar. 2010. *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD NRI 1945 Sebelum dan Sesudah Amendemen*. Bandung: Nusamedia-UIN Suska.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. 2014. *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta: Kanisius.
- _____. 2006. *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.

- _____. 2010. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Marsillam Simandjuntak. 2003. *Pandangan Negara Integralistik: Sumber, Unsur dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD NRI 1945*. Cetakan ketiga. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Martin Bulmer. 1996. *The Ethnic Group Question in The 1991 Census of Population*. Dalam David Coleman dan John Salt (eds). *Ethnicity in the 1991 Census*. Vol. I. London: OPCS and HMSO.
- Marvin Perry. 2013. *Peradaban Barat, Dari Revolusi Perancis Hingga Zaman Globalisasi*. Bantul: Kreasi wacana.
- Masykuri Abdillah. 1998. *Alamsjah Ratu Perwiranegara: Stabilitas Nasional dan Kerukunan*. Dalam Azyumardi Azra (Ed). *Menteri-menteri Agama RI, Biografi Sosial Politik*. Jakarta: Badan Litbang Departemen Agama RI.
- Melly G. Tan. 1992. *Golongan Etnis Tionghoa di Indonesia: Suatu Masalah Pembinaan Kesatuan Bangsa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Meutia Farida Swasono. 1980. *Bung Hatta: Pribadinya dalam Kenangan*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Michael H. Hart. 1992. *100 Tokoh Paling Berpengaruh di Dunia*. Terjemahan oleh: Ken Ndaru dan M. Nurul Islam. Jakarta: Naura Books.
- Michael van Langenberg. 1996. *Negara Orde baru: Bahasa, Ideologi, Hegemoni*. Dalam Yudi Latif dan Idi Subandy (ed.). *Bahasa dan Kekuasaan Politik Wacana di Panggung Orde Baru*. Bandung: Mizan.
- Miftah Adhi Ikhsanto dan Wawan Mas'udi (eds.). 2011. *Decentralized Governance: Sebagai Wujud Nyata dari Sistem Kekuasaan Kesejahteraan dan Demokrasi*. Yogyakarta: Jurusan Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM.
- Miriam Budiarjo. 2016. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Edisi revisi: cetakan ketigabelas. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Mochtar Kusumaatmadja. 2013. *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*. Cetakan ke-4. Bandung: Alumnus.
- Moedjanto. 1988. *Indonesia Abad ke-20 II*. Yogyakarta: Kanisius.
- Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih. 1988. *Ilmu Negara*. Cetakan ke-2. Jakarta: Gaya Media Pratama.

- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Cetakan Kelima. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti.
- Moh. Mahfud MD. 1999. *Amendemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*. Yogyakarta: UII Press.
- _____. 2000. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- _____. 2009. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- _____. 2010. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Mohammad Ali. 1963. *Pengantar Ilmu Sejarah Indonesia*. Jakarta: Bhatara.
- Mohammad Hatta. 1957. *Tanggung Jawab Moril Kaum Intelgensia*. Jakarta: Fasco.
- _____. 1978. *Bung Hatta Menjawab: Wawancara Muhammad Hatta dengan Z. Yasni*. Jakarta: Gunung Agung.
- _____. 1982. *Memoir Mohammad Hatta*. Jakarta: Tintamas.
- Mohtar Mas'ood. 1994. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mpu Tantular. 2009. *Kakawin Sutasoma*. Depok: Komunitas Bambu.
- Muhammad Alfian. 2013. *Filsafat Kebudayaan*. Bandung: CV Pustaka Setia.
- Muhammad Nur Prabowo Setyabudi. 2021. Melampaui Toleransi Konflikual Menuju Toleransi Perspektif dalam Hubungan Sosial dan Politik (Sebuah Upaya Merajut Harmoni). Dalam Endang Turmudi (Ed). *Merajut Harmoni, Membangun Bangsa: Memahami Konflik dalam Masyarakat Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Muhammad Yamin. 1950. *Sedjarah Peperangan Dipanegara*. Jakarta: Jajasan Pembangunan.
- _____. 1959. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Yayasan Prapanca.
- _____. 1960a. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945. Jilid Ketiga*. Jakarta: Yayasan Prapanca.
- _____. 1960b. *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*. Jakarta: Yayasan Prapanca.

- _____. 2017. *6000 Tahun Sang Merah Putih*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Muladi. 2002. *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*. Jakarta: The Habibie Center.
- Myron Weiner. 1978. *Integrasi Politik dan Pembangunan Politik*. Dalam Y. Muhaimin dan C. MacAndrews. *Masalah-masalah Pembangunan Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Nasution. 1979. *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya*. Jakarta: UI Press.
- Nazaruddin Sjamsuddin. 1989. *Integrasi Politik di Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Ngainun Naim dan Achmad Sauqi. 2008. *Pendidikan Multikultural Konsep dan Aplikasi*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.
- Ni'matul Huda. 2008. *UUD NRI 1945 dan Gagasan Amendemen Ulang*. Jakarta: Rajawali Press.
- _____. 2009. *OTONOMI DAERAH Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. Cetakan II. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- _____. 2014. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*. Bandung: Nusa Media.
- Novri Susan. 2009. *Sosiologi Konflik: Isu-isu Konflik Kontemporer*. Jakarta: Kencana.
- Nugroho Notosoesanto. 1975. *zaman Jepang dan zaman Republik Indonesia, Buku Sejarah Nasional Indonesia-VI*. Jakarta: Depdikbud.
- Nuruddin Hady. 2019. *Negara Kesatuan, Meneguhkan Kembali Gagasan Pendiri Negara*. Malang: Setara Press.
- Oppenheimer, S. t.t. *Eden in the East: Benua yang Tenggelam di Asia Tenggara*. Jakarta: Ufuk.
- Osman Raliby. 1953. *Dokumenta Historica: Sejarah Dokumenter dari Pertumbuhan dan Perjuangan Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Panitia Pemilihan Indonesia. 1958. *Indonesia Memilih: Pemilihan Umum di Indonesia yang Pertama*. Jakarta: Batanghari NV.
- Peter Mahmud Marzuki. 2017. *Penelitian Hukum*. Edisi Revisi. Cetakan ke-13. Jakarta: Kencana.
- Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009–2014. 2014. *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

- Pozzolini, A. 2006. *Pijar-pijar Pemikiran Gramsci*. Yogyakarta: Resist Book.
- Purnadi Purbacaraka. 1979. *Perihal Kaidah Hukum*. Bandung: Opset Alumni.
- R. Van Niel. 1970. *The Emergence of the Modern Indonesian Elite*. The Hague: W. van Hoeve Publishers Ltd.
- R. William Liddle. 1992. *Pemilu-pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*. Jakarta: LP3ES.
- R. Wiyono. 1982. *Organisasi Kekuatan Sosial Politik di Indonesia*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Rahardjo, Imam Toto K. dan Herdiyanto W.K. eds. 2001. *Lahirnya Pancasila*. Dalam *Bung Karno dan Tata Dunia Baru: Kenangan 100 Tahun Bung Karno*. Jakarta: Grasindo.
- Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Richard Delgado dan Jean Stefancic. 2001. *Critical Race Theory: An Introduction*. New York: New York University Press.
- Ricklefs, M.C. 2005. *Sejarah Indonesia Modern*. Terjemahan oleh: Dharmono Hardjowijono. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Ridwan Lubis. 2020. *Merawat Kerukunan, Pengalaman di Indonesia*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Risieri Frondizi. 2001. *Pengantar Filsafat Nilai*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- RM. A.B. Kusuma. 2004. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Indonesia.
- Robert C. Solomon. 1981. *Philosophy, Problems and Perspectives*. New York: Harcourt Brace Jovanovic.
- Robert N. Bellah. 2000. *Beyond Belief: Esei-esai tentang Agama di Dunia Modern*. Jakarta: Paramadina.
- Robert Parthesius. 2010. *Dutch Ship in Tropical Waters: The Development of The Dutch East India Company (VOC) Shipping Network in Asia 1595–1660*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Rusadi Kartaprawira. 1977. *Sistem Politik Indonesia*. Bandung: PT Tribisana.
- Sartono Kartodirjo. 1993. *Pengantar Sejarah Indonesia Baru: 1500–1900 dari Emporium sampai Imperium*. Jakarta: Gramedia.

- Sekretariat Jenderal MPR RI. 2009a. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999–2002) Tahun Sidang 2002 Buku Tiga*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- _____. 2009b. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999–2002) Tahun Sidang 2002 Buku Lima*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Sekretariat Negara Republik Indonesia. 1995. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Slamet Muljana. 2005. *Runtuhnya Kerajaan Hindu-Jawa dan Timbulnya Negara-Negara Islam di Nusantara*. Yogyakarta: LKiS.
- Soehino. 1984. *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-undangan*. Yogyakarta: Liberty.
- _____. 2005. *Ilmu Negara*. Cetakan ketujuh. Yogyakarta: Liberty.
- Soepomo. 1954. *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*. Jakarta: Noordhoff-kolff N.V.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, 2006. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Soerjono Soekanto. 1981. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press.
- _____. 1983. *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Rangka Pembangunan di Indonesia*. Jakarta: UI Press.
- _____. 2001. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Soewito Santoso, 1975, *Sutasoma, a Study in Old Javanese Wijrayana*. New Delhi: International Academy of Culture.
- Strake J. G. 1972. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: Sinar Grafika.
- Subekti. 1992. *Perbandingan Hukum Perdata*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Suharsimi Arikunto, 2006. *Prosedur Penelitian*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Sukarno. 1964. *Dibawah Bendera Revolusi*. Jilid Satu. Jakarta: Panitia Penerbit Dibawah Bendera Revolusi.
- _____. 1965. 1964. *Dibawah Bendera Revolusi*. Jilid Kedua, Cetakan Kedua. Jakarta: Panitia Penerbit Dibawah Bendera Revolusi.
- _____. 2016. *Filsafat Pancasila Menurut Bung Karno*. Yogyakarta: Media Pressindo.

- Sumaryono, E. 1999. *Hermeutik Sebuah Metode Filsafat*. Yogyakarta: PT Kanisius.
- Sunaryati Hartono. 2006. *Bhinneka Tunggal Ika sebagai Asas Hukum bagi Pembangunan Hukum Nasional*. Bandung: Citra Aditya Bhakti.
- Sunaryati Hartono, dkk. 2015. *Analisa dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Peninggalan Kolonial Belanda*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- Supardi. 2007. *Konggres Kebudayaan, 1918–2003*. Yogyakarta: Ombak.
- Susan Blackburn. 2011. *Jakarta: Sejarah 400 Tahun*. Jakarta: Masup.
- Susane Abeyasekere. 1989. *Jakarta a History*. Singapore: Oxford University Press.
- Suwarno, P.J. 1993. *Pancasila Budaya Bangsa Indonesia*. Yogyakarta: Kanisius.
- Suyono. 2008. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*. Bandung: PT Alfabeta.
- Syafuan Rozi, dkk. 2019. *Politik Identitas: Problematika dan Paradigma Solusi Keetnisan Versus Keindonesiaan di Aceh, Riau, Bali, dan Papua*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Syamsuddin Haris. 1995. *Demokrasi di Indonesia: Gagasan dan Pengalaman*. Jakarta: LP3ES.
- T.H. Eriksen. 2001. *Small Places, Large Issues: An Introduction To Social and Anthropology*. (Second Edition). London.
- T.K. Oommen. 2009. *Kewarganegaraan, Kebangsaan, dan Etnisitas: Mendamaikan Persaingan Identitas*. Terjemahan oleh Munabari Fahlesa. Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- Taliziduhu Ndraha. 1987. *Desain Riset dan Teknik Penyusunan Karya Ilmiah*. Jakarta: PT Bina Aksara.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa. 2008. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa.
- Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999–2002. Buku II. Sendi-sendi/Fundamental Negara. Edisi Revisi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

- Topo Santoso dan Ida Budhiati. 2019. *Pemilu di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Toyibin Aziz, M. 1997. *Pendidikan Pancasila*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Tri Ratnawati. 2003. *Mencari Kedamaian di Maluku: Suatu Pendekatan Historis Politik*. Dalam *Konflik Komunal di Indonesia Saat ini*. INIS Universitas Leiden dan PBB UIN Syarif Hidayatullah.
- Usep Ranawijaya. 1983. *Hukum Tata Negara Indonesia: Dasar-dasarnya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Usman Kansong. 2016. *Jurnalisme Keberagaman untuk Konsolidasi Demokrasi*. Jakarta: MI Plubishing.
- Valina Singka Subekti. 2007. *Menyusun Konstitusi Transisi*. Jakarta: Rajawali Press.
- W.D. Soekisman. 1975. *Masalah Cina di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Penelitian Masalah Asia.
- Will Kymlicka. 2011. *Kewargaan Multikultural, Teori Liberal mengenai Hak-hak Minoritas*. Terjemahan oleh: Edlina Hafmini Eddin. Cetakan kedua. Jakarta: LP3ES.
- Wilopo. 1976. *Zaman Pemerintahan Partai-partai dan Kelemahan-kelemahan*. Jakarta: Yayasan Idayu.
- Yahya Muhaimin. 1991. *Bisnis dan Politik: Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950–1980*. Jakarta: LP3ES.
- Yudi Latif. 2015. *NEGARA PARIPURNA Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. Cetakan Kelima. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Yuliandri. 2009. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Disertasi yang dibukukan. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Zulyani Hidayah, 1997, *Ensiklopedi Suku Bangsa di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.

Disertasi, Hasil Penelitian, Artikel Jurnal, dan Makalah

- A. Hamid S. Attamimi. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Disertasi. Jakarta: Universitas Indonesia.

- Abdul Gaffar Karim. 2019. Mengelola Polarisasi Politik dalam Sirkulasi Kekuasaan di Indonesia. Dalam *Politika: Jurnal Ilmu Politik*. Vol. 10, (2), hlm. 215–228.
- Abdul Syukur. 2010. Historiografi Belandasentris: Pembentukan dan Perkembangannya. Dalam *Jurnal Sejarah Lontar*, Vol. 7, (2), hlm. 41–49.
- Agustina Magdalena Djulianti Suroyo. 2002. *Integrasi Nasional dalam Perspektif Sejarah Indonesia: Sebuah Proses yang Belum Selesai*. Disajikan pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Sejarah pada Fakultas Sastra Universitas Diponegoro di Semarang, 9 Februari 2002.
- Amril Mansur. 2006. Implementasi Klarifikasi Nilai dalam Pembelajaran dan Fungsionalisasi Etika Islam. *Alfikra: Jurnal Ilmiah Keislaman*. Vol 5, No. 1, hlm. 160.
- Ardilafiza. 2012. *Rekonseptualisasi Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Disertasi. Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- Arief Hidayat. 2017. *Negara Hukum Berwatak Pancasila*. Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional yang diadakan oleh Universitas Atmajaya, Yogyakarta. Tanggal 9 September 2017.
- Astim Riyanto. 2006. *Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan atas Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Disertasi. Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.
- Bagir Manan. 1990. *Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD NRI 1945*. Disertasi. Bandung: Universitas Padjajaran.
- Bagus Kurniawan. 2013. Dominasi Penguasa Kolonial terhadap Bumiputera dalam Surat Kerajaan Pontianak Abad ke-19: Analisis Pascakolonial. Dalam *Jurnal Poetika*. 1(1), hlm. 30–38.
- Baladas Ghosal. 2004. Democratic Transition and Political Development in Post-Suharto Indonesia. Dalam *Contemporary Southeast Asia*, 26, No. 3, hlm. 506.
- Charles A. Coppel. 2003. Kendala-kendala Sejarah dalam Penerimaan Etnis Cina di Indonesia yang Multikultur. Dalam *Antropologi Indonesia*, 71, hlm. 13–22.

- Citra Hennida, dkk. 2016. Budaya dan Pembangunan Ekonomi di Jepang, Korea Selatan dan China. Dalam *Global & Strategi*, Vol. 10, No. 2, hlm. 248–263.
- Cornelis Lay. 2018. Musyawarah. Dalam *Prisma*, Vol. 37, No. 2, hlm. 72–85.
- Dias Pradadimara. 2017. Dibentuknya Negara Kolonial di Sulawesi Bagian Selatan di Abad ke-19. Dalam *Lensa Budaya*, Vol. 12, (2), hlm. 56–70.
- Donald L. Horowitz. 2006. Constitution-Making: A Process Filled with Constraint. Dalam *Review of Constitutional Studies/Revue d'etudes Constitutionnelles*, Volume 12, Nomor 1, hlm. 1–17.
- Dwi Andayani Budisetyowati. 2004. *Keberadaan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)*. Disertasi. Program Pascasarjana Universitas Indonesia.
- Febrian, 2004. *Hierarki Aturan Hukum di Indonesia*. Disertasi. Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga.
- Haryono Rinaldi. 2012. Dari RIS Menjadi Negara RI: Perubahan Bentuk Negara Indonesia pada Tahun 1950. Dalam *MOZAIK: Jurnal Ilmu Humaniora*. Vol. 12, (2), hlm. 181–192.
- Hasti Sulaiman, F.X. Rema, dan Anita. 2018. Menelusuri Jejak Sejarah Portugis di Kampung Numba. Dalam *Jurnal HISTORIA* 6(2), hlm. 237–250.
- Herdi Tri Nurwanto. 2010. *Polarisasi Sosial dan Kekerasan Politik: Studi tentang Kesenjangan Pribumi Muslim dan Etnis Tionghoa di Indonesia Era Orde Baru 1966–1998*. Disertasi. Yogyakarta: Program Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga.
- Huddy Husin. 2016. Ujung Senja Pabrik-pabrik Gula di Batavia Awal Abad ke-18. Dalam *SOSIO-E-KONS*, Vol. 8, No. 2, hlm. 139–147.
- Hwian Cristianto. 2013. Arti Penting UU No. 1/PNPS/1965 Bagi Kebebasan Agama, Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 140/PUU-VII/2009. Dalam *Jurnal Yudisial*, Vol. 6(1), hlm. 1–16.
- Iriyanto Widisuseno. 2019. Studi tentang Identitas Jati Diri Bangsa Jepang dalam Kajian Filosofis. Dalam *Kiryoku*, Vol. 3, No. 3, hlm. 172–180.

- Iskandar Zulkarnain. 2011. Hubungan Antarkomunitas Agama di Indonesia: Masalah dan Penanganannya. Dalam *Kajian*, Vol. 16, (4), hlm. 681–705.
- Iza Rumesten RS. 2016. Fenomena Calon Tunggal dalam Pesta Demokrasi. Dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. 13, (1), hlm. 72–94.
- Jan Michiel Otto, dkk. 2004. Legislative Theory to Improve Law and Development Projects. Dalam *Jurnal Regel Mat*. Vol. 2004/4, hlm. 2.
- Koentjaraningrat. 1976. *Kecurigaan dan Hambatan bagi Integrasi*. Dalam Prisma Nomor 8 Agustus 1976. Jakarta: LP3ES.
- Kotan Y Stefanus. 2011. Daerah Kepulauan sebagai Satuan Pemerintah Daerah yang Bersifat Khusus. Dalam *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 11(1), hlm. 99.
- Lilie Suratminto. 2014. Pembantaian Etnis Cina di Batavia 1740. Dalam *Jurnal Wacana*, Vol. 6, No.1, hlm. 16.
- M.D La Ode. 2011. *Etnis Cina Indonesia dalam Politik di Era Reformasi: Studi Kasus Keterlibatan Kelompok Etnis Cina Indonesia dalam Politik di Kota Pontianak dan Kota Singkawang, Kalimantan Barat, 1998–2008*. Disertasi. Depok: Universitas Indonesia.
- Mifdal Zusron Alfaqi. 2015. Memahami Indonesia Melalui Prespektif Nasionalisme, Politik Identitas, serta Solidaritas. Dalam *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 28 (2), hlm. 111–116.
- Mochamad Rozikin. 2019. Kolaborasi Antar *Stakeholders Penta Helix* dalam Pengembangan Kota Kreatif. (Studi di Kota Malang). Dalam *Pangripta: Jurnal Ilmiah Kajian Perencanaan Pembangunan*, Vol. 2, No. 2, hlm. 49–57.
- Moeljarto Tjokrowinoto. 1987. Alternatif Perencanaan Sosial Budaya. Dalam *Masalah Sosial Tahun 2000*. Yogyakarta: Tiara Wacana, hlm. 108.
- Muhamad Zuldin. 2019. Ketimpangan Sebagai Penyebab Konflik: Kajian atas Teori Sosial Kontemporer. Dalam *Jurnal Pembangunan Sosial*, Vol. 2, (1), hlm. 157–183.
- Muhammad Mustofa. 2000. Memahami Kerusuhan Sosial, Suatu Kendala Menuju Masyarakat Madani. Dalam *Jurnal Kriminologi Indonesia*, Vol. 1, No. 1, hlm. 10–19.

- Noor Rachmat. 2012. Sosio-Teologis: Memahami Dualitas Perspektif Pluralisme Agama di Indonesia. Dalam *Harmoni, Jurnal Multikultural & Multireligius*, Vol. 11, No. 2, hlm. 43–52.
- Nur Hasan. 2012. Corak Budaya Birokrasi pada Masa Kerajaan, Kolonial Belanda hingga di Era Desentralisasi dalam Pelayanan Publik. Dalam *Jurnal Hukum*, Vol. XVIII, (2), hlm. 1073–1087.
- Nurhasan Ismail. 2006. *Perkembangan Hukum Pertanahan Indonesia, Suatu Pendekatan Ekonomi Politik*. Disertasi. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada.
- Pandji Santoso. 2010. Disintegrasi, Pemerintahan Lokal dan Dana Perimbangan Pusat dan Daerah. Dalam *Sosiohumaniora*, Vol. 12, (1), hlm. 12–24.
- Parsudi Suparlan. 2003. Etnisitas dan Potensinya terhadap Disintegrasi Sosial di Indonesia. Dalam *Konflik Komunal di Indonesia Saat Ini*. Jakarta: Indonesia-Netherlands Cooperation in Islamic Studies (INIS) dan The Center for Languages and Cultures, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, hlm. 70.
- _____. 2006. Konflik Sosial dan Alternatif Pemecahannya. Dalam *Antropologi Indonesia*, Vol. 30, No. 2, hlm. 138–150.
- R. Z. Leirissa. 1999. VOC Sebagai Sejarah Sosial. Dalam *Wacana*, Vol. 1, (1), hlm. 70–84.
- Reza A. A Wattimena. 2016. Mengurai Ingatan Kolektif Bersama Maurice Halbwachs, Jan Assmann, dan Aleida Assmann, Dalam Konteks Peristiwa 65 di Indonesia. Dalam *Studia Philosophica et Theologica*, Vol. 16, (2), hlm. 162–196.
- Robert Endi Jaweng. 2011. Kritik terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia. dalam *Jurnal Analisis CSIS*, Vol. 40, No. 2, hlm. 162.
- Robertus Robet. 2018. Antinomi Pancasila. Dalam *Prisma*, Vol. 37, No. 2, hlm. 141–152.
- Rocky Gerung. 2018. Pancasila: Ide Penuntun, Bukan Pengatur. Dalam *Prisma*, Vol. 37, No. 2, hlm. 40–48.
- Rouscoe Pound. 1959. The System of Law. Dalam *Yurisprudence. Volume V Part 8*. St. Paul, Minn: West Plubishing Co.

- Singgih Tri Sulistiono. 2018. Nasionalisme, Negara Bangsa dan Integrasi Nasional Indonesia: Masih Perlukah?. Dalam *Jurnal Sejarah Citra Lekha*. Vol. 3, (1), hlm. 3–12.
- Siti Zuhro, R. 2019. Demokrasi dan Pemilu Presiden 2019. Dalam *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 16, (1), hlm. 69–81.
- Sudarto. 2017. Meneguhkan Kembali Keberagaman Indonesia. Dalam *jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 43, (2), hlm. 221–232.
- Sulistyowati Irianto. 2007. *Pluralisme Hukum Sebagai Suatu Konsep dan Pendekatan Teoretis dalam Perspektif Global*. Disampaikan dalam Seminar tentang “Pluralisme Hukum dan Tantangannya Bagi Pembentukan Sistem Hukum Nasional”, kerja sama Badan Pembinaan Hukum Nasional DephukHAM, FH Universitas Hasanuddin, dan Kantor Wilayah Dephuk HAM Sulawesi Selatan, Makasar, 1–2 Mei 2007.
- Sumanto Al Qurtuby. 2012. Islam di Tiongkok dan China Muslim di Jawa pada Masa Pra-Kolonial. Dalam *Al Madania*, Vol. 1, (1), hlm. 67.
- Syafuan Rozi. 2003. Mendorong Laju Gerakan Multikultural di Indonesia. Dalam *Jurnal Masyarakat Indonesia*, jilid XXIX, No. 1, hlm. 91–92.
- Tatang M. Arifin. 2012. Implementasi Pendekatan Pendidikan Multikultural, Kontekstual Berbasis Kearifan Lokal di Indonesia. Dalam *Jurnal Pembangunan Pendidikan: Fondasi dan Aplikasi*, Volume 1, Nomor 1, hlm. 8–9.
- Turiman. 2014. Menelusuri “Jejak” Lambang Negara Republik Indonesia Berdasarkan Analisis Sejarah Hukum. Dalam *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke-44, No. 1, hlm. 121–153.
- Udin Saripudin Winataputra & Sumanah Saripudin. 2008. Multikulturalisme-Bhinneka Tunggal Ika dalam Perspektif Pendidikan Kewarganegaraan sebagai Wahana Pembangunan Karakter Bangsa Indonesia. Dalam *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan*, No. 075, Tahun ke-14, hlm. 1009–1027.
- Umar M. Sadjim, 2015. *Revitalisasi Nilai-nilai Bhinneka Tunggal Ika (BTI) dan Kearifan Lokal Berbasis Learning Society Pasca Konflik Sosial di Ternate*. Disertasi. Yogyakarta: Program Pascasarjana Universitas Negeri Yogyakarta.

Zen Zanibar. 2018. The Indonesian Constitutional System in the Post Amendment of the 1945 Constitution. Dalam *Sriwijaya Law Review*, Vol. 2, (1), hlm. 45–55.

Internet, Majalah, dan Koran

Abdul Rohman. 2021. Tiga Cara Depolarisasi dalam Ketegangan Politik atau Krisis Pandemi. (Online) <https://katadata.co.id/muchamadnafi/indepth/6156f72ab80ce/tiga-cara-depolarisasi-dalam-ketegangan-politik-atau-krisis-pandemi>. Diakses pada 19 Maret 2022.

Badan Pengawas Pemilu. (Online) <https://bawaslu.go.id/id/berita/permasalahan-pemilu-selalu-sama-abhan-taruhannya-kualitas-demokrasi>. Diakses pada 18 Maret 2022.

Burhanuddin Muhtadi. 2021. Resentment, Polarisasi, dan Pilihan Politik. (Online) <https://mediaindonesia.com/kolom-pakar/430551/resentment-polarisasi-dan-pilihan-politik>. Diakses pada 18 Maret 2022.

Data Badan Pusat Statistik, (Online) <https://www.bps.go.id/news/2015/11/18/127/mengulik-data-suku-di-indonesia.html>. Diakses tanggal 29 Januari 2020.

F. S. Gaastra. t.t. Oragisasi VOC. Diterjemahkan oleh: Syahritha Chairaty Kasim dan Th. Van den End. (Online) (https://sejarah-nusantara.anri.go.id/media/userdefined/pdf/brillvocrinventaris_gaastraid.pdf). Diakses pada 25 Agustus 2019.

Hamid Hasan. 2019. Pendidikan Sejarah dalam Rangka Pengembangan Memori Kolektif dan Jati Diri Bangsa. (Online) <http://sejarah.upi.edu/artikel>. Diakses pada 17 Maret 2022.

Indira Ardanareswari. 2020. Sejarah P4 di Masa Orde Baru yang Kini akan Dihidupkan lagi. (Online) tirto-id.cdn.ampproject.org. Diakses pada 12 Oktober 2020.

Kompas.com, Kamis, 28 Mei 2020.

Kompas.com, Jumat, 19 Juni 2020.

Kompas.com, Kamis, 25 Februari 2021.

Lillyana Mulya. t.t. Kebijakan Maritim di Hindia Belanda: Langkah Komersil Pemerintah Kolonial. (Online) <https://journal.uny.ac.id/index.php/mozaik/article/viewFile/5543/4807>. Diakses pada 23 Agustus 2019.

- Literasi Publik. 2020. Sejarah Terbentuknya Lambang Garuda Pancasila. (Online) <https://www.literasipublik.com>. Diakses pada 3 Juli 2020.
- Nur Laely. 2018. Sistem Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda di *Onderafdeling Bonthain* 1905–1942. <http://eprints.unm.ac.id>. Diakses pada 29 Agustus 2019.
- Oesman Arif. 2013. Xun Zi dan Filsafatnya. (Online) dalam <https://www.spojurnal.com/filsafat/269-xun-zi-dan-filsafatnya.html>. Diakses pada 8 Oktober 2022.
- Pan Mohamad Faiz. 2016. Tafsir Konstitusi “Orang Indonesia Asli”. *Koran SINDO edisi Rabu 19 Oktober 2016*.
- Rasheed Gunawan. 2018. 30 Juli 1956: ‘In God We Trust’ Resmi Jadi Semboyan Amerika Serikat. (Online) <https://m.liputan6.com/global/read/3603777>. Diakses pada 11 Maret 2022.
- Rivan Dwiastono. 2019. Perda Syariah di Indonesia: Antara Kearifan Lokal, Politik Elektoral dan Ancaman terhadap Kebhinnekaan. (Online) <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-49332135>. Diakses pada 20 Maret 2022.
- Sandra Moniaga. 2002. Hak-hak Masyarakat Adat dan Masalah serta Kelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia. (Online). <http://www.huma.or.id>. Diakses pada 09 Februari 2020.
- Sarlito Wirawan Sarwono. t.t. Dari Stereotip Etnis ke Konflik Etnis. (Online). lib.ui.ac.id. Diakses pada 8 Oktober 2020.
- The Dutch Royal House. (Online) <http://www.koninklijkhuis.nl/english>. Diakses pada 11 Maret 2022.
- The Malaysia Government’s Official Portal. Malaysian Flag and Coat of Arms. (Online) <http://www.gov.my/MYGOV/BI/Directory>. Diakses pada 11 Maret 2022.
- The World Bank. 2010. Policy Brief, Memahami Dinamika dan Dampak Konflik di Indonesia. (Online). documents.worldbank.org. Diakses pada 30 September 2020.
- Wenti Ayu Apsari. 2018. 43 Tahun Kemerdekaan Papua Nugini. (Online) <https://monitor.co.id>. Diakses pada 11 Maret 2022.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Konstitusi Republik Indonesia Serikat.

Undang-Undang Republik Indonesia Serikat Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2013 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 1951 tentang Lambang Negara.





INDEKS

A

Abdul Gaffar Karim, 251, 253, 342
Adolf Merkl, 19
Afonso de Albuquerque, 41
Agama, 3, 4, 12, 37, 46, 74, 75, 128,
129, 130, 131, 171, 172, 173,
174, 175, 176, 177, 183, 220,
221, 232, 283, 325, 326, 327,
330, 333, 334, 335, 338, 343,
344, 345
Agnes Heller, 187, 289
Agustina Magdalena Djulianti
Suroyo, 25, 342
aktualisasi nilai, 14, 253, 262, 267,
295, 322
Albuquerque, 41, 47, 48
Alo Liliweri, 17, 120, 326
Alwi Shihab, 17, 18, 326
Amril Mansur, 28, 342
Ania Loomba, 49, 50, 327
Anthony Reid, 59, 71, 74, 80, 87,
223, 327
Anthony Smith, 122, 327

Ardilafiza, 342

Aristoteles, 15

asimetris, 274, 275, 276

Astim Riyanto, 342

B

Bagir Manan, 22, 23, 24, 116, 264,
281, 285, 327, 342

bangunan NKRI, 14, 30, 117, 198,
201, 204, 217, 218, 228, 262,
291, 292, 294, 321

Bernard H. M. Vlekke, 34, 37, 38,
42, 51, 52, 53, 58, 60, 62, 71,
78, 328

Bhineka Tunggal Ika, 13, 14, 24, 26,
27, 28, 29, 30, 141, 142, 144,
145, 146, 149, 150, 151, 152,
153, 154, 155, 160, 161, 162,
169, 170, 171, 172, 179, 180,
182, 186, 187, 195, 197, 198,
199, 200, 201, 202, 203, 204,
205, 206, 212, 213, 214, 215,
218, 219, 226, 228, 237, 238,
252, 258, 260, 261, 262, 265,

267, 269, 271, 273, 274, 276,
278, 279, 285, 288, 292, 294,
295, 306, 311, 321, 340, 346
Burhanuddin Muhtadi, 251, 347

C

C.F. Strong, 16
Cornelis de Houtman, 51, 52
Cornelis Lay, 247, 343

D

Daendels, 60, 61, 62
daerah otonom, 17, 114, 116, 117,
118, 275
Daniel S. Lev, 108, 110, 244, 329
Dawam Raharjo, 234
Dennis Lombard, 3
Denny Indrayana, 105, 106, 113,
329
desetralisasi asimetris, 274
Durkheim, 196, 227
Dwi Andayani Budisetyowati, 343

E

Ernest Renan, 79, 119
Etnisitas, 122, 126, 184, 326, 340,
345

F

Frans Magnis Suseno, 183
Fred W. Riggs, 6, 103, 330

G

Gajah Mada, 7, 38, 40, 41, 109, 221,
222, 330, 345
Gde Pantja Astawa, 16
gotong royong, 85, 237, 238, 262,
265
Gramsci, 50, 338

H

Hamid S Attamimi, 22
Hans Kelsen, 18, 19, 20
Hatta, 5, 79, 85, 87, 88, 90, 106,
148, 149, 150, 157, 159, 160,
171, 172, 203, 233, 247, 273,
279, 335, 336
Hayam Wuruk, 34, 38, 41, 149, 221
Hildred Geertz, 2, 126
Hilman Hadikusuma, 154, 331
hukum, 2, 13, 14, 18, 19, 20, 21, 22,
23, 24, 34, 35, 45, 57, 59, 60,
61, 63, 65, 66, 67, 70, 77, 80,
82, 83, 85, 86, 100, 101, 102,
103, 104, 106, 115, 126, 127,
133, 143, 154, 158, 175, 183,
184, 189, 199, 201, 222, 229,
231, 234, 237, 238, 240, 241,
243, 245, 246, 256, 257, 258,
259, 260, 261, 262, 270, 271,
272, 275, 276, 277, 278, 279,
280, 281, 282, 285, 306, 307
Hutchinson, 6, 123, 124, 331, 332

I

Ideologi, 4, 6, 70, 76, 77, 230, 231,
236, 245, 329, 330, 335
ingatan kolektif, 226, 227, 228
Integrasi nasional, 25, 178, 179
Inu Kencana, 15, 36, 38, 331
Ismail Sunny, 108, 331
Iza Rumesten, 289, 344

J

Jan Michiel Otto, 23, 344
Jan Pieterszoon Coen, 54
Jeremy Bentham, 24, 332
Jimly Asshiddiqie, 1, 26, 96, 100,
105, 112, 118, 241, 249, 308,
332
John Rawls, 5

K

Kaelan, 36, 37, 38, 39, 42, 145, 200, 214, 230, 333
Kakawin Sutasoma, 4, 144, 173, 219, 221, 336
Karl Marx, 185
kausa konsensus, 171, 204, 206, 288
K. C. Wheare, 263, 332
kebangsaan, 5, 6, 25, 26, 73, 75, 78, 79, 81, 86, 89, 119, 123, 170, 179, 232, 234, 259, 266, 280, 287
kebangsaan multikultural, 5
Keberagaman, 18, 118, 119, 125, 126, 128, 144, 154, 172, 180, 221, 272, 326, 329, 341, 346
Kebhinekaan, 13, 169, 213, 215, 348
Kebudayaan, 2, 3, 50, 126, 131, 148, 158, 161, 181, 196, 225, 305, 306, 329, 331, 333, 334, 340, 346
kekerabatan, 1, 2
kelompok etnis, 17, 122, 123, 124, 125, 259, 291, 292
Keragaman, 128
Kerajaan Belanda, 62, 63, 142, 143, 258
Kerajaan Demak, 41
Kerajaan Sriwijaya, 36, 219
Kerukunan, 176, 177, 178, 179, 326, 327, 335, 338
kesadaran keberadaan fungsional, 196, 205, 206, 288, 322
Ki Hajar Dewantara, 147
King Faisal Sulaiman, 22, 333
Kitab Sotasoma, 4, 219, 221
Koentjaraningrat, 3, 35, 131, 189, 333, 344

Kolonialisme, 46, 49, 50, 327
Komaruddin, 4, 333
Komitmen kebangsaan, 78
konflik sosial, 182, 183, 185, 189, 191, 194, 195, 205, 261, 287, 290
konsensus politik lokal, 295
konstitusi, 16, 81, 87, 92, 93, 94, 101, 102, 111, 112, 116, 159, 160, 170, 175, 178, 198, 203, 218, 224, 225, 226, 233, 238, 241, 245, 263, 265, 268, 269, 270, 272, 273, 274, 275, 276
Kuntana Mandar, 22

L

Lambang Negara, 7, 29, 143, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 152, 155, 160, 202, 203, 265, 346, 349
Lee Khoo Choy, 45, 334
leitstar dinamis, 229, 230
Liddle, 109, 110, 338
Loh Fang Ber (Lo Fang Pak), 45

M

Mahfud MD, 95, 102, 105, 106, 108, 109, 111, 242, 243, 244, 256, 282, 336
Majapahit, 3, 34, 38, 39, 40, 41, 44, 76, 152, 155, 169, 179, 219, 220, 221, 222, 223
masyarakat, 1, 2, 3, 5, 6, 17, 20, 24, 25, 33, 35, 45, 50, 62, 65, 67, 69, 70, 72, 73, 74, 77, 79, 83, 84, 85, 88, 97, 103, 104, 108, 110, 114, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 142, 144, 152, 153, 154, 155, 156, 163, 167, 170, 173, 175, 176, 178, 179, 180, 181, 182, 183,

184, 186, 187, 189, 190, 195,
196, 197, 198, 199, 201, 205,
213, 215, 219, 226, 227, 230,
231, 234, 235, 236, 237, 238,
239, 240, 243, 248, 251, 252,
253, 256, 257, 259, 260, 261,
262, 265, 266, 269, 270, 272,
273, 276, 277, 278, 279, 281,
283, 289, 290, 291, 292, 293,
305, 306, 307
masyarakat hukum adat, 126, 270
Maurice Halbwachs, 226, 227, 345
Melly G. Tan, 68, 335
M.J. Melalatoa, 181, 334
Mochtar Kusumaatmadja, 256, 258,
262, 335
Moh.Kusnardi dan Harmaily
Ibrahim, 117
Mpu Tantular, 4, 144, 173, 179, 219,
221, 336
Muhammad Yamin, 34, 82, 84, 90,
91, 92, 114, 146, 147, 148,
149, 224, 265, 266, 273, 336
Mukti Ali, 177
Mulkhan, 75, 325
multikultur, 194, 195, 197, 198,
291, 307
Myron Weiner, 25, 337

N

nasionalisme Indonesia, 75, 79, 87
Natsir, 93, 233, 234
negara hukum, 28, 34, 101, 102,
103, 104, 231, 245, 246, 256,
285
Negara Kedatuan Sriwidjaja, 34
Negara Kesatuan, 1, 27, 30, 79, 82,
89, 90, 93, 94, 97, 98, 99, 100,
101, 105, 106, 107, 155, 158,
160, 164, 171, 197, 198, 215,
265, 267, 269, 270, 272, 276,

277, 287, 293, 331, 337, 342,
343, 349
Negara Purnawarman, 34
nilai, 6, 14, 27, 28, 32, 33, 36, 75,
76, 103, 104, 127, 153, 154,
158, 169, 173, 174, 178, 179,
181, 185, 186, 199, 203, 212,
213, 215, 217, 221, 230, 231,
234, 237, 238, 246, 250, 252,
253, 255, 256, 259, 260, 262,
265, 267, 269, 272, 283, 293,
295, 307, 322, 329, 346

Nina Andriana, 13
norma hukum, 14, 18, 19, 21, 22,
231
Nugroho Notosoesanto, 107, 337
Nurcholis Madjid, 112
Nusantara, 2, 3, 34, 38, 39, 40, 41,
45, 46, 55, 65, 69, 70, 76, 101,
105, 120, 127, 128, 129, 155,
173, 219, 221, 222, 223, 232,
241, 257, 267, 328, 329, 330,
332, 339

O

Oppenheimer, 2, 337
Otonomi, 1, 27, 113, 275, 276,
277, 286, 327, 328, 331, 337,
343, 349

P

Pancasila, 2, 6, 26, 29, 31, 36, 37,
76, 82, 90, 95, 103, 104, 146,
147, 149, 150, 153, 154, 155,
167, 169, 171, 172, 177, 178,
197, 202, 203, 217, 218, 228,
229, 230, 231, 232, 233, 234,
235, 236, 237, 238, 241, 244,
245, 246, 247, 249, 252, 255,
256, 258, 259, 265, 272, 287,
322, 327, 329, 330, 331, 333,

338, 339, 340, 341, 342, 345, 348
 Parsudi Suparlan, 184, 185, 186, 345
 pemerintahan daerah, 24, 27, 30, 114, 115, 116, 117, 118, 157, 236, 269, 270, 274, 276, 277, 278, 285, 292, 308
 Pemerintah Pusat, 12, 16, 114, 136, 137, 269, 277, 280, 281, 282, 283, 285, 286, 288, 294
 peraturan perundang-undang, 2, 14, 19, 20, 21, 22, 23, 116, 117, 126, 140, 145, 201, 203, 204, 243, 255, 256, 261, 279, 287, 307
 Perhimpunan Indonesia, 4, 77
 Persatuan Indonesia, 26, 77, 197, 226, 233, 236
 persatuan-kesatuan, 215, 217, 218, 228, 252, 253, 260, 262, 265, 267, 269, 292, 295, 307, 322
 Peter Mahmud Marzuki, 337
 Piagam Jakarta, 82, 86, 87, 170, 171, 172, 233
 Pluralisme, 4, 17, 18, 174, 255, 257, 258, 260, 261, 262, 327, 345, 346
 Politik identitas, 187, 289
 Primordialisme, 186
 Purnadi Purbacaraka, 20, 338
 putra daerah, 294

R

Raden Patah, 41
 Raffles, 61, 248
 Raja Jayabhaya, 37
 Raja Parameswara, 40
 Ralph Dahrendorf, 186
 ras, v, 4, 17, 18, 24, 67, 119, 120, 121, 123, 125, 129, 141, 178,

181, 183, 189, 198, 203, 205, 215, 238, 278, 287, 289, 295, 328
 Ricklefs, 40, 41, 42, 43, 44, 47, 48, 50, 51, 52, 53, 54, 60, 61, 338
 Ridwan Lubis, 178, 187, 338
 R. Kranenburg, 240
 Robert C. Solomon, 338
 Robert Parthesius, 56, 338

S

Sah, iv
 semboyan, 7, 13, 14, 27, 28, 29, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 160, 161, 169, 172, 179, 182, 186, 195, 197, 198, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 212, 213, 214, 219, 226, 228, 238, 252, 260, 265, 267, 269, 292, 295, 306, 321
 Singosari, 34, 38, 40, 223
 Siti Zuhro, 251, 346
 Soepomo, 82, 83, 84, 85, 114, 150, 224, 226, 234, 237, 266, 271, 272, 339
 Soerjono Soekanto, 102, 180, 306, 339
 Suharto, 109, 110, 111, 167, 187, 342
 Sukarno, 26, 79, 82, 85, 87, 89, 94, 95, 108, 109, 119, 147, 149, 151, 153, 157, 169, 170, 172, 178, 190, 195, 197, 223, 224, 230, 232, 233, 237, 243, 244, 247, 266, 279, 339
 suku bangsa, 2, 5, 119, 122, 124, 126, 141, 153, 154, 155, 162, 170, 181, 182, 185, 189, 195, 196, 205, 214, 215, 226, 238, 256, 267, 269, 278

Sultan Hamid II, 147, 148, 149,
151, 157, 158

Sumanto Al Qurttuby, 69, 70, 346

Sumpah Pemuda, 27, 78, 79, 152,
154, 155, 162, 169, 170, 194,
196

Syafii Maarif, 95, 109, 326

Syafuan Rozi, 13, 184, 187, 289,
291, 340, 346

Syailendra, 36, 37

T

Teladan komunal, 179, 205

Toleransi, 173, 174, 205, 220, 221,
272, 327

U

Umar M. Sadjim, 346

urusan pemerintahan, 12, 16, 281,
282, 283, 286, 287, 307

V

Van Apeldoorn, 113

Vasco da Gama, 47

Y

Yudi Latif, 2, 3, 72, 73, 77, 82, 85,
89, 119, 129, 132, 224, 229,
233, 235, 245, 247, 273, 335,
341

Yuliandri, 20, 341

Z

Zen Zanibar, 282, 347



BIODATA PENULIS



Dr. Slamet Riyanto, S.H., M.H., lahir di Purworejo, Jawa Tengah pada tanggal 10 September 1975. Setelah tamat SMA di SMA Negeri Prembun, Kebumen, merantau ke Palembang dan menempuh pendidikan strata 1 pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang. Menyelesaikan studi S-1 pada tahun 2000 dengan skripsi berjudul: “Perlunya Amandemen UUD 1945 untuk Memenuhi

Tuntutan Reformasi Hukum”. Tahun 2005 diterima sebagai salah satu dosen PNS Dpk pada Kopertis Wilayah II Palembang, dan ditempatkan di Sekolah Tinggi Ilmu Hukum (STIH) Muhammadiyah Kotabumi. Menyelesaikan studi S-2 pada Program Magister Hukum Universitas Lampung (Unila) pada tahun 2011. Gelar Doktor diraih dari Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya (Unsri) pada tahun 2022. Saat ini aktif sebagai dosen tetap bidang Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum dan Ilmu Sosial (FHIS) Universitas Muhammadiyah Kotabumi.

BHINNEKA TUNGGAL IKA

**Makna, Urgensi, dan Aktualisasi
dalam Bangunan NKRI**

Keberagaman suku, agama, ras, dan ideologi politik yang dimiliki bangsa Indonesia mengandung ancaman yang besar bagi keutuhan NKRI. Oleh karena itu, semboyan Bhinneka Tunggal Ika yang dicantumkan dalam Lambang Negara Garuda Pancasila berkat usulan dari Soekarno, yang diambil dari salah satu puisi dalam *Kakawin Sutasoma* karya Mpu Tantular, memiliki makna filosofis yang sangat berguna bagi integrasi bangsa Indonesia. Sebagai semboyan, Bhinneka Tunggal Ika menjadi pedoman hidup bagi kehidupan bernegara, dijadikan sebagai prinsip dalam memilih bentuk negara kesatuan, dan menjadi perekat sila-sila Pancasila. Bhinneka Tunggal Ika menjadi kausa konsensus politik tertinggi, menciptakan teladan komunal kehidupan beragama, dan menumbuhkan kesadaran integrasi kolektif bangsa. Dalam Bhinneka Tunggal Ika juga terkandung nilai yang memiliki urgensi yang tinggi bagi keutuhan bangunan negara kesatuan, yaitu nilai persatuan-kesatuan yang seharusnya diaktualisasikan di dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Buku ini mengkaji tentang semboyan Bhinneka Tunggal Ika yang telah diakui sebagai semboyan negara, namun tidak secara tegas disebutkan dalam peraturan perundang-undangan. Hal itu menimbulkan persoalan mengenai bagaimana aktualisasinya, khususnya pada pemerintahan daerah, untuk menjaga integrasi bangsa dalam bangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan bangsa multikultur.



PT RAJAGRAFINDO PERSADA
Jl. Raya Leuwisangung No. 112
Kel. Leuwisangung, Kec. Tapos, Kota Depok 16456
Telp 021-84311162
Email: rajapers@rajagrafindo.co.id
www.rajagrafindo.co.id



RAJAWALI PERS
DIVISI BUKU PERGURUAN TINGGI

