# Pancasila dan Politik Hukum Tata Negara

*Menjadi Pondasi Negara Hukum atau Menjadi Legitimasi Negara Kekuasaan?*[1]

Zainal Arifin Mochtar[2]

## Pengantar

Yang terhormat para akademisi, para guru bangsa, para kolega pengajar di Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia, keluarga besar Prof. Widjojo Nitisastro, serta hadirin yang saya muliakan.

Saya ingin memulai dari satu pertanyaan yang sederhana, tetapi sesungguhnya sangat mengganggu sekaligus bisa jadi menggugah kesadaran yakni manakala ketika kita mengatakan bahwa Pancasila adalah landasan hukum tata negara, apakah yang kita maksud adalah bahwa Pancasila menjadi dasar untuk membatasi kekuasaan atau justru menjadi bahasa yang dipakai kekuasaan untuk membenarkan dirinya?

Indonesia secara normatif adalah negara hukum. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakannya secara tegas bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Semua pelaksana kekuasaan hanya menyelenggarakan berdasarkan UUD 1945. Jadi secara tekstual, kita tidak kekurangan deklarasi konstitusional tentang negara hukum.

Masalahnya terletak pada jarak yang terlalu senjang antara teks dan praktik. Negara hukum bukan keadaan yang selesai hanya karena sebuah konstitusi menyebut dirinya demikian. Negara hukum adalah pekerjaan yang harus terus-menerus dilakukan dengan konsekuensi dasar bahwa kekuasaan harus tunduk pada norma, norma harus tunduk pada konstitusi, dan konstitusi harus dibaca sebagai pembatas kekuasaan sekaligus pelindung warga negara.

Karena itu, saya ingin membaca Pancasila secara terutama bukan sebagai doktrin moral yang harus dihafalkan, melainkan sebagai juga pertanyaan tentang bagaimana kekuasaan seharusnya diselenggarakan. Pancasila akan kehilangan daya kritisnya apabila hanya menjadi mantra. Ia justru menjadi hidup ketika dipakai untuk bertanya dan melakukan gugatan. Tentang apakah hukum telah memperlakukan manusia secara adil dan beradab? Apakah keputusan negara dibuat demi persatuan Indonesia? Apakah rakyat sungguh berdaulat dengan hikmat kebijaksanaan? Apakah pembangunan menghasilkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia?

Di sinilah saya kira peringatan Widjojo Nitisastro memperoleh relevansinya. Widjojo adalah salah satu tokoh paling penting dalam sejarah perencanaan pembangunan Indonesia. Ia memimpin Bappenas sejak 1967 dan kemudian menjadi Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional serta Menteri Koordinator Ekonomi, Keuangan,

[1] Pidato yang disampaikan secara khusus dalam Widjoyo Nitisastro Memorial Lecture 2026, diselenggarakan oleh Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia (AIPI), Jakarta, 13 Oktober 2026.

[2] Guru Besar di Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

dan Industri. Warisan penting dari tradisi itu adalah keyakinan bahwa negara membutuhkan kapasitas. Kebijakan tidak dapat dibuat hanya dengan niat baik. Ia membutuhkan data, perencanaan, institusi, birokrasi, anggaran, koordinasi, dan evaluasi. Ia berbicara dengan langgam fasih tentang pentingnya teknokrasi yang rasional dalam pengambilan kebijakan di Indonesia.

Maka, sekali lagi, tulisan yang dijadikan pidato ini ingin mengulas bukan melulu soalan apakah Pancasila dapat menjadi landasan hukum tata negara, tetapi ingin berbicara tentang harusnya Pancasila mempunyai daya untuk mengatakan "tidak" kepada kekuasaan.

**Meletakkan Pancasila**

Pancasila sering kita perlakukan sebagai sesuatu yang terlalu luhur untuk diperdebatkan. Ia ditempatkan di atas mimbar, disebut pada upacara, dicetak pada buku sekolah, tetapi justru karena terlalu sering dipuja, ia kadang kehilangan fungsi paling pentingnya untuk menjadi alat untuk menguji negara.

Padahal, sejarah kelahirannya menunjukkan sesuatu yang berbeda. Pada 1 Juni 1945, ketika Soekarno berbicara di hadapan BPUPK, Pancasila tidak diperkenalkan sebagai daftar lima kata yang beku. Ia diperkenalkan sebagai *"filosofische grondslag", "filosofische principe",* dan "*Weltanschauung*"—dasar filosofis, prinsip filosofis, dan pandangan dunia bagi negara Indonesia. Itu berarti Pancasila sejak awal adalah jawaban atas pertanyaan besar yakni untuk apa negara didirikan, siapa yang menjadi subjeknya, dan bagaimana negara itu harus bekerja?

Karena itu saya ingin mengajukan tesis pertama bahwa Pancasila bukan hanya dasar legitimasi negara tetapi Pancasila juga harus menjadi dasar kritik terhadap negara. Tesis ini penting karena ada bahaya yang selalu mengintai setiap ideologi kenegaraan. Ketika nilai-nilai dasar negara hanya dibaca dari atas ke bawah, penguasa dapat berkata, *"Saya adalah negara, saya menjalankan Pancasila, maka kritik terhadap saya berarti kritik terhadap Pancasila."* Negara bersalin menjadi *demagog populist* dengan membagi publik dan negara menjadi "negara yang paling rakyat" dan "para pengkritik adalah bukan bekerja untuk rakyat". Klaim macam inilah yang menjadikan Pancasila berubah dari norma pembatas menjadi alat legitimasi kekuasaan, sekaligus melahirkan istilah "antek-antek asing" maupun "londho ireng".

Padahal logikanya haruslah dibalik. Pemerintah tidak menjadi Pancasilais hanya dan oleh karena ia menyebut dirinya Pancasilais. Sebuah kebijakan harus diuji terhadap nilai Pancasila justru ketika kebijakan itu dibuat oleh pemerintah. Jika sebuah kebijakan merendahkan martabat manusia, sila kedua harus berbicara. Jika sebuah kebijakan memecah warga berdasarkan identitas, sila ketiga harus berteriak. Jika proses pengambilan keputusan menutup ruang partisipasi, sila keempat harus marah. Jika pembangunan menghasilkan ketimpangan yang tidak dapat dibenarkan, sila kelima harus bersabda. Dan jika negara memperlakukan agama sebagai alat penyingkiran kelompok lain, sila pertama harus mengingatkan. Sila-sila itu harus berbicara lantang dan bukan malah menjadi stempel.

Dengan kata lain, Pancasila seharusnya memiliki fungsi "horizontal", dan sesekali sekaligus "vertikal". Pancasila bekerja terhadap semua termasuk terhadap kekuasaan, yang paling bawah hingga yang paling atas dan bukan hanya terhadap warga negara belaka. Dalam konteks hukum tata negara, ini berarti Pancasila tidak boleh dipahami sekadar sebagai nilai abstrak yang berhenti di Pembukaan UUD. UU No. 12 Tahun 2011 secara eksplisit menempatkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara. Penjelasan Pasal 2 mengaitkannya langsung dengan alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Karena itu, Pancasila seharusnya hadir dalam proses pembentukan hukum, penafsiran hukum, pengujian hukum, dan pelaksanaan hukum. Di sinilah letak tantangannya. Jika Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum, maka bukan hanya berada di letak awal pembentukan hukum sebagai politik hukum, tetapi juga menjadi sumber inspirasi keberanian untuk menguatkan hukum tata negara yang menghendaki membatasi kekuasaan, dalam semua tahapan pembentukan maupun pelaksanaan UU.

Ada 17 poin dalam pidato ini yang mau saya sampaikan sekaligus menghubungkan dengan tema dasar dalam acara hari ini. Tentu saja ada banyak poin lainnya, tetapi setidaknya inilah yang menjadi catatan penting dalam upaya kita meletakkan ulang Pancasila.

## 1. Pancasila sebagai Cita Hukum

Ada satu kesalahpahaman yang perlu kita bongkar, seolah-olah Pancasila berdiri di luar konstitusi, sementara UUD 1945 berdiri sebagai hukum positif yang sesungguhnya. Padahal hubungan keduanya jauh lebih rumit dan sekaligus lebih menarik. Pancasila memperoleh formulasi konstitusional paling otoritatif dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Di sana terdapat lima sila dalam satu tarikan napas dengan tujuan negara "*melindungi segenap bangsa, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial"*.

Karena itu, Pancasila tidak boleh dipisahkan dari tujuan konstitusional negara. Ketuhanan tidak berdiri sendiri tanpa kemanusiaan. Kemanusiaan tidak berdiri sendiri tanpa persatuan. Persatuan tidak boleh membatalkan kerakyatan. Kerakyatan tidak boleh kehilangan orientasi keadilan sosial. Lima sila adalah satu bangunan normatif. Soekarno sendiri menegaskan hubungan itu melalui gagasan "semua buat semua". Dalam pidato 1 Juni 1945 ia mengatakan bahwa negara Indonesia bukan negara "untuk satu orang" atau "untuk satu golongan", melainkan "semua buat semua". Kalimat ini sangat penting bagi hukum tata negara karena ia mengandung prinsip anti-monopoli negara bahwa negara bukan milik penguasa, partai, kelompok mayoritas, birokrasi, bahkan bukan milik kelas tertentu.

Dari sini kita dapat memahami Pancasila sebagai cita hukum—*Rechtsidee*. Dalam tradisi pemikir hukum Indonesia, A. Hamid S. Attamimi menjelaskan Pancasila sebagai norma fundamental negara yang menjadi dasar pembentukan norma hukum di bawahnya. Meskipun begitu, harus ada kehati-hatian teoritik yang penting. Jangan terlalu mudah menyamakan Pancasila dengan *Grundnorm* Kelsen. *Grundnorm* Kelsen adalah konstruksi teoretis mengenai dasar validitas sistem hukum. Sedangkan *Staatsfundamentalnorm* dalam teori Nawiasky mempunyai karakter berbeda. Para

sarjana Indonesia kemudian mengadaptasi konsep-konsep itu untuk membaca kedudukan Pancasila dan Pembukaan UUD 1945.

Bagi saya, yang lebih penting daripada perdebatan terminologis itu adalah konsekuensinya. Jika Pancasila adalah cita hukum, maka hukum tidak boleh berhenti pada prosedurnya semata, tetapi juga harus ada kemampuan dan kemauan untuk menilai dan memastikan substansinya bergerak menuju tujuan konstitusional. Sebuah undang-undang dapat sah secara formal, tetapi belum tentu adil secara konstitusional. Sebuah tindakan pemerintah dapat memiliki dasar kewenangan, tetapi belum tentu sesuai dengan martabat manusia. Adalah benar "negara hukum" membutuhkan *legality*, tetapi negara hukum yang berakar pada Pancasila membutuhkan lebih dari *legality*, juga membutuhkan orientasi pada keadilan.

Dalam diskusi tentang Pancasila sebagai dasar hukum, nama Hans Kelsen hampir selalu muncul. Teori hukum murninya membantu kita memahami bahwa hukum merupakan sistem norma yang bertingkat. Norma yang lebih rendah memperoleh validitas dari norma yang lebih tinggi dalam struktur kewenangan yang tersusun secara hierarkis. Tetapi pandangan Kelsenian tidak boleh dipakai untuk membenarkan kekuasaan hanya karena sebuah keputusan dibuat melalui prosedur.

Justru teori normatif Kelsen harusnya memandu kita bertanya perihal kewenangan, hal-hal yang mendasari aturan, pendelegasian aturan, termasuk soal kompetensi dalam mengeluarkan aturan. Di sinilah konsep hierarkis menjadi penting. Kekuasaan yang lebih rendah tidak boleh menciptakan dirinya sendiri. Tak boleh ada otoritas yang diklaim sendiri. Harus ada dasar kewenangan. Harap diingat,legalitas formal tidak selalu identik dengan negara hukum yang substantif. Sebuah sistem dapat memiliki banyak aturan, lembaga, dan prosedur, tetapi hanya akan menjadi sistem yang menindas apabila hukum digunakan untuk mempertahankan dominasi.

Lon Fuller mengingatkan kita bahwa *rule of law* membutuhkan kualitas moralitas internal dari hukum yakni; *(1) generality, (2) promulgation, (3) prospectively, (4) clarity, (5) consistency, (6) possibility of compliance, (7) constancy, dan (8) conruence*. Delapan prinsip Fuller ini sangat berguna untuk negeri ini. Sebab kita sering terlalu bangga mengatakan bahwa "semuanya sudah diatur undang-undang". Tetapi hukum yang berubah terlalu cepat, tidak jelas, dibuat secara tertutup, bertentangan satu sama lain, atau diterapkan berbeda kepada orang yang berbeda, dan nyaris tidak pernah menghasilkan kepastian hukum.

Dengan kata lain, negara hukum bukan negara yang memiliki banyak hukum. Banyak aturan punya kecenderungan over kriminalisasi. Punya kemungkinan menjadikan gemuk peraturan perundang-undangan. Sebenarnya, negara hukum adalah negara yang pemerintahannya dapat diprediksi, dibatasi, diuji, dan dipertanggungjawabkan melalui hukum. Di sinilah, sekali lagi, Pancasila memberi lapisan tambahan. Fuller berbicara tentang kualitas internal hukum.

Di sinilah sintesis dibutuhkan, cara Kelsen mengingatkan kita tentang validitas dan struktur kewenangan dan Fuller mengingatkan kita tentang kualitas *rule of law*; Pancasila mengingatkan kita tentang tujuan dan orientasi hukum. Ketiganya, lagi-lagi, bertemu pada satu kesimpulan bahwa kekuasaan yang sah bukan kekuasaan yang bebas, melainkan kekuasaan yang terikat dan terbatasi.

## 2. Arti "Sumber dari Segala Sumber Hukum"

Bahwa "Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum" sangat mudah diucapkan, tetapi jauh lebih sulit dijalankan. Sebab, jika kita sungguh-sungguh mempercayainya, konsekuensinya sangat besar.

**Pertama**, pembentuk undang-undang tidak boleh memandang kekuasaan legislatif sebagai kekuasaan yang tidak terbatas. DPR dan Presiden memang memiliki kewenangan membentuk undang-undang, tetapi kewenangan itu bukan kekuasaan asli yang berdiri sendiri. Ia adalah kewenangan konstitusional. **Kedua**, Pancasila harus menjadi parameter dalam isi hukum, bukan sekadar alasan pembukaan. Artinya, Pancasila harus memiliki daya interpretatif. **Ketiga**, Pancasila harus menjadi orientasi bagi lembaga penguji hukum. Ketika Mahkamah Konstitusi menguji undang-undang terhadap UUD, yang diuji bukan hanya rangkaian kata dalam pasal-pasal. Konstitusi harus dibaca sebagai satu kesatuan dengan Pembukaannya, termasuk nilai-nilai Pancasila. **Keempat**, Pancasila harus menjadi standar bagi tindakan administratif negara. Negara hukum bukan hanya tentang undang-undang. Kekuasaan administratif dalam bentuk izin, keputusan, pengadaan, pengangkatan, pencabutan, pembatasan, penegakan hukum, semuanya adalah bentuk penggunaan kekuasaan. Di sanalah warga paling sering bertemu negara. **Kelima**, Pancasila harus menjadi dasar kritik terhadap kebijakan publik. Sebuah kebijakan anggaran, misalnya, tidak cukup dinilai hanya dari efisiensi fiskal. Ia juga harus diuji dengan konsep keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Di titik ini kita dapat melihat Pancasila sebagai landasan hukum tata negara yang seringkali direduksi hanya menjadi "sumber nilai". Nilai yang tidak memiliki konsekuensi hukum hanya menjadi dekorasi moral. Pancasila harus mengubah cara kita memandang kewenangan. Kekuasaan bukan hak milik pejabat. Kekuasaan adalah mandat yang dititipkan melalui konstitusi untuk tujuan tertentu. Karena itu, setiap penggunaan kekuasaan harus dapat ditelusuri dari mana kewenangannya, untuk apa digunakan, bagaimana prosedurnya, siapa yang mengawasi, dan apa mekanisme penyelesaian bagi warga yang dirugikan.

## 3. Dari Negara Hukum ke Konstitutionalisme

Sering kali kita mengira bahwa negara hukum berarti pemerintah harus bekerja berdasarkan undang-undang. Itu, dalam istilah Brian Tamanaha adalah bentuk paling tipis dan formil dari *rule of law*. Sesungguhnya, salah satu inti negara hukum tentu saja adalah *constitutionalism*. Konstitusionalisme tidak identik dengan konstitusi. Hampir semua rezim modern memiliki konstitusi atau dokumen yang disebut konstitusi. Tetapi tidak semua negara menjalankan konstitusionalisme. Konstitusionalisme menuntut agar kekuasaan politik benar-benar dibatasi oleh norma yang lebih tinggi, hak warga negara, prosedur, dan institusi pengawasan.

Dalam konteks Indonesia, prinsip itu dapat ditelusuri dari struktur UUD 1945 setelah perubahan. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Kekuasaan kehakiman bersifat merdeka. Mahkamah Konstitusi diberi kewenangan menguji undang-undang terhadap UUD. Semua ini menunjukkan bahwa kekuasaan tidak diletakkan pada satu pusat yang tidak dapat ditolak.

Karena itu, demokrasi tidak cukup dipahami sebagai pemilu. Pemilu memberi mandat dan pada saat yang sama konstitusi membatasi penggunaan mandat. Mayoritas dapat memenangkan pemilu, tetapi bukan berarti memperoleh lisensi untuk melakukan apa saja. Dengan kata lain, demokrasi Pancasila tidak membayangkan kekuasaan sebagai kompetisi yang selesai pada hari pemungutan suara. Kekuasaan harus terus menerus dikontrol setelah mandat diberikan.

Di sinilah Pancasila harus bertemu dengan *constitutionalism*. Pancasila memberi alasan mengapa kekuasaan harus melayani manusia dan konstitusi memberi mekanisme bagaimana kekuasaan itu dibatasi.

### 4. Sila Pertama: Ketuhanan dan Non-Lisensi Mengatur Keyakinan

Sila pertama sering menjadi bagian yang paling mudah disalahgunakan apabila dilepaskan dari sila-sila lainnya. Ketuhanan Yang Maha Esa dapat dibaca sebagai sumber etika publik, tetapi tidak boleh berubah menjadi lisensi bagi negara untuk menentukan siapa yang paling benar dan siapa yang boleh menjadi warga negara secara penuh. Konstitusi Indonesia justru membangun hubungan yang lebih kompleks. Pasal 28E menjamin kebebasan memeluk agama dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya. Pasal 29 ayat (2) menyatakan bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu.

Pancasila dalam hal ini bukan proyek penyeragaman. Ia adalah proyek hidup bersama. Di sinilah gugatan pada asas tunggal yang dahulu dilakukan menjadi sangat kuat. Karena “kesan” penyeragaman menjadi terlalu besar. Ada konsekuensi penting bagi hukum tata negara. Ketika negara membatasi kebebasan atas nama ketertiban, pembatasan itu harus memiliki dasar konstitusional, tujuan yang sah, dan proporsionalitas. Pemerintah tidak cukup mengatakan bahwa suatu tindakan dilakukan “demi Pancasila”. Justru negara harus membuktikan bagaimana tindakan tersebut sejalan dengan keseluruhan nilai Pancasila. Gugatan tersebut membawa kita dari Pancasila sebagai doktrin menuju Pancasila sebagai *constitutional ethic*.

Di sinilah sila pertama menjadi sangat modern. Ia menolak negara yang sepenuhnya sekuler dalam arti menyingkirkan agama dari ruang publik, tetapi sekaligus menolak negara yang menjadikan satu tafsir agama sebagai sumber pemaksaan terhadap seluruh warga. Ketuhanan harus melahirkan penghormatan terhadap manusia, bukan penghukuman terhadap manusia. Dengan demikian, sila pertama memberikan batas ganda kepada kekuasaan bahwa negara tidak boleh memusuhi kehidupan beragama, tetapi negara juga tidak boleh menggunakan agama sebagai alat dominasi politik.

Dalam bahasa yang lebih sederhana, iman adalah sumber kebajikan dan negara adalah pengelola kekuasaan. Jangan biarkan kekuasaan mengambil alih wilayah iman, dan jangan biarkan klaim iman menjadi alasan untuk menghapus hukum yang melindungi semua warga. Itulah cara Pancasila menjaga kebebasan tanpa kehilangan moralitas.

### 5. Sila Kedua: Negara Hukum Dimulai dari Martabat Manusia

Kalau saya harus memilih satu kata untuk menguji apakah hukum Indonesia masih berada di jalur Pancasila, kata itu adalah martabat. Sila kedua berbicara tentang

kemanusiaan yang adil dan beradab. Ini berarti manusia bukan objek kebijakan negara. Warga negara bukan angka dalam statistik pembangunan. Tersangka bukan sekadar target penegakan hukum. Kelompok miskin bukan sekadar penerima bantuan. Minoritas bukan sekadar kelompok yang harus "ditoleransi". Mereka adalah pemilik hak. Di sinilah prinsip negara hukum memperoleh dimensi substantif seperti yang disampaikan oleh Brian Tamanaha.

Belakangan angka statistik ini membuat gundah dengan melihat Makan Bergizi Gratis dan berbagai kasus keracunannya hanya sebagai angka yang dikecilkan dengan mencocokkan pada kesuksesan berapa yang telah dibagikan kepada rakyat. Itu menghina akal sehat, sekaligus menghina martabat kemanusiaan. Karena nyawa sebenarnya adalah sesuatu yang luar biasa, dan tak boleh dipertukarkan dengan konsep lain. Itulah hukum yang bermartabat pada manusia.

Dalam perkembangan hukum modern, hak asasi manusia menjadi salah satu indikator utama apakah kekuasaan benar-benar dibatasi. UUD 1945 setelah perubahan memuat katalog hak yang luas, termasuk hak hidup, hak atas kebebasan, persamaan di hadapan hukum, kebebasan beragama, berserikat, berkumpul, berpendapat, dan hak atas perlindungan dari tindakan diskriminatif. Karena itu, Pancasila tidak boleh digunakan untuk menutup perdebatan tentang hak. Sebaliknya, Pancasila harus membuka perdebatan itu. Mari membicaraan tentang hak, tanpa memberikan insinuasi dan menolak hak itu atas apapun.

Saya kira ada perubahan cara berpikir yang perlu kita lakukan. Selama ini negara sering membatasi dengan rezim perizinan, sehingga warga negara harus mempunyai izin untuk melakukan sesuatu. Dalam negara hukum yang berpusat pada hak, harus ditanya tentang legitimasi membatasi itu. Perubahan sudut pandang itu sangat besar. Warga pada dasarnya memiliki ruang kebebasan, ruang publik yang luas, dan negara membutuhkan justifikasi hukum memadai untuk membatasinya. Bisa jadi, Pemerintah memiliki kewenangan namun yang lebih penting adalah Pemerintah harus menunjukkan dasar kewenangan itu dan batasnya. Jika tidak, yang terjadi jadi semacam paradoksal kedaulatan.

Paradoks kedaulatan adalah berbeda antara tujuan kemerdekaan dan penggunaan kekuasaan pasca kemerdekaan. Alasan untuk merdeka adalah untuk mendapatkan kewenangan mengurus warga negara kita sendiri. Tapi ternyata setelah kemerdekaan, alasan "mengurus warga negara" itu dipakai untuk melanggar hak azasi warga negara. Kasus Proyek Strategis Nasional yang terjadi di Wadas, Kendheng maupun Rempang misalnya, dengan mudah bisa kita baca sebagai itu. Demi alasan yang ingin ada dalam imaginasi negara maka dipakai untuk menerabas hak warga negara. Itulah paradoksal kedaulatan.

Dengan cara ini, sila kedua menjadi prinsip pembalikan posisi kekuasaan. Negara bukan pusat moralitas yang selalu benar. Negara adalah salah satu pelaku yang juga harus tunduk pada hukum. Dan inilah yang sering hilang ketika kita berbicara tentang Pancasila. Kita mengajarkan warga negara untuk menjadi Pancasilais, tetapi jarang mengajarkan kekuasaan untuk menjadi Pancasilais. Padahal yang paling berbahaya bukan warga negara yang tidak hafal Pancasila. Yang paling berbahaya adalah kekuasaan yang hafal Pancasila tetapi tidak punya imaginasi yang cukup untuk menaatinya.

## 6. Sila Ketiga: Persatuan Bukan Per-sate-an

Persatuan Indonesia sering kali dipahami secara terlalu sederhana oleh penguasa, yakni jangan berbeda, jangan gaduh, jangan kritik, jangan mengganggu stabilitas. Padahal persatuan bukan keseragaman. Sejarah kelahiran Republik justru menunjukkan bahwa Indonesia dibangun dari perbedaan yang dinegosiasikan. Bahasa, agama, etnis, kepentingan daerah, aliran politik, dan gagasan tentang negara bertemu dalam proses konstitusional yang penuh perdebatan. Soekarno pada 1 Juni 1945 bahkan menghubungkan nasionalisme dengan internasionalisme. Ia menolak nasionalisme yang berubah menjadi *chauvinisme* dan menegaskan bahwa nasionalisme harus berakar dalam kemanusiaan universal.

Ini penting untuk hukum tata negara. Persatuan bukan alasan untuk menghapus oposisi. Persatuan bukan alasan untuk membatasi kritik. Persatuan bukan alasan untuk memaksa semua warga menyukai pemerintah yang sama. Sebaliknya, persatuan justru membutuhkan institusi yang memungkinkan konflik disalurkan secara damai. Parlemen adalah tempat konflik kepentingan dilembagakan. Pengadilan adalah tempat sengketa diselesaikan. Pers adalah tempat perbedaan pendapat dipertukarkan. Pemilu adalah mekanisme untuk mengganti penguasa secara konstitusional. Masyarakat sipil adalah ruang untuk mengawasi negara.

Dengan demikian, negara hukum bukan negara tanpa konflik. Negara hukum adalah negara yang membuat konflik tidak berubah menjadi kekerasan. Di sinilah kita harus hati-hati terhadap bahasa "stabilitas". Stabilitas dapat menjadi kebajikan, tetapi stabilitas yang dibangun dengan ketakutan bukan persatuan. Ia hanya ketertiban yang dipaksakan. Bahayanya, negara seringkali tak suka kritis dan pengawasan. Sehingga seringkali diperlawankan dengan persatuan. Padahal, seperti kata Hatta, "*persatoean bukanlah persatean*". Persatean adalah persatuan yang dipaksakan. Pancasila menghendaki persatuan yang bermartabat. Artinya, warga tetap dapat berbeda tetapi merasa memiliki rumah konstitusional yang sama. Dan karenanya, hanya negara yang sehat yang tidak takut pada perbedaan. Negara yang sehat memiliki prosedur untuk mengelola perbedaan.

Persatuan Indonesia, dengan demikian, bukan perintah untuk diam. Ia adalah perintah untuk tetap menjadi satu komunitas politik meskipun kita berbeda pandangan. Dan perbedaan itu tetap harus disuarakan, lalu kemudian meski berbeda, tetap wajib diperlakukan sama tanpa perbedaan.

## 7. Sila Keempat: Demokrasi Bukan Sekadar Menang Suara

Sila keempat mungkin adalah jantung paling jelas dari pertanyaan "negara hukum atau negara kekuasaan". Sila ini berbicara tentang "kerakyatan", tetapi sekaligus menambahkan dua kata yang sangat penting "hikmat kebijaksanaan" lalu ada lagi penambahan "permusyawaratan/perwakilan".

Ini menunjukkan bahwa demokrasi Pancasila tidak dapat direduksi menjadi aritmetika mayoritas. Mayoritas diperlukan untuk mengambil keputusan. Tetapi mayoritas tidak boleh menjadi alasan untuk menghapus hak minoritas. Pemilu memberikan mandat, tetapi mandat tidak menghapus konstitusi. Bahkan dari sisi pengambilan suara, kemenangan mayoritas bukalah jalan untuk mereduksi minoritas. Bagi saya, penting

untuk mencatat jejak pemikiran minoritas, karena disitulah kita bisa mendapatkan sumber *genuine* dari pengambilan suatu kebijakan. Sekaligus menjadi pertanggungjawaban bahwa ada suara berbeda yang disuarakan di balik pilihan kebijakan.

Jangan lupa, salah satu ancaman terbesar adalah apa yang disebut *executive aggrandizement*—penguatan kekuasaan eksekutif secara bertahap melalui cara-cara yang sering tampak legal. Kajian Marcus Mietzner menunjukkan bahwa Indonesia mengalami kemunduran demokrasi sejak 2010-an, dengan dinamika kolusi elite yang sekaligus memungkinkan dan membatasi penguatan kekuasaan eksekutif. Thomas Power juga menunjukkan bagaimana politisasi penegakan hukum dan penggunaan instrumen negara dapat melemahkan mekanisme akuntabilitas.

Temuan-temuan ini tidak berarti serta merta mengatakan bahwa Indonesia telah menjadi negara otoriter, terkonsolidasi dalam otoritarian secara penuh. Meski watak dan corak menuju ke sana terlihat jelas. Justru pelajaran pentingnya adalah bahwa kemunduran demokrasi tidak selalu datang melalui kudeta. Ia dapat terjadi sedikit demi sedikit dengan corak oposisi dipersempit, lembaga pengawas dilemahkan, aturan diubah, institusi independen kehilangan jarak, dan hukum menjadi semakin selektif. Bahkan bisa dibunuh secara perlahan oleh orang yang terpilih melalui proses demokrasi itu sendiri.

Karena itu, sila keempat harus dibaca sebagai etika pembatasan mayoritas. Musyawarah berarti mendengar. Perwakilan berarti memberi ruang kepada mereka yang tidak memegang kekuasaan langsung. Hikmat kebijaksanaan berarti keputusan tidak boleh hanya dinilai dari siapa yang menang dalam voting, tetapi juga dari alasan, dampak, dan keadilan keputusan. Inilah sebabnya *meaningful participation* menjadi penting dalam pembentukan hukum. UU No. 13 Tahun 2022 yang menjadi perubahan terakhir atas UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahkan mencoba dimasukkan gagasan partisipasi masyarakat yang bermakna dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam setiap pembentukan kebijakan hukum, ada *the right to be heard, the right to be considered* dan *the right to be explained.* Sayangnya kita ketahui, bunyi pasal itu menjadi sangat "*tricky*". Mengubah hak yang seharusnya "harus" menjadi "dapat".

Pertanyaan reflektif yang harusnya didengungkan adalah apakah partisipasi benar-benar berarti jika keputusan politik telah ditentukan sebelum masyarakat didengar? Jawabannya tentu tidak. Karena seringkali, selama ini, partisipasi yang ada hanya berupa sosialisasi setelah keputusan hampir selesai adalah partisipasi semu, *tokenism* dalam istilah Sherry Arnstein. Musyawarah yang hanya meminta persetujuan adalah ritual semata. Demokrasi yang hanya mengundang rakyat untuk memilih, tetapi tidak memberi ruang mengawasi, adalah demokrasi yang dipangkas. Bagi saya, sila keempat meminta lebih besar dan kuat, bukan hanya sekedar melihat rakyat sebagai sumber legitimasi, tetapi menaruh rakyat sebagai pengawas kekuasaan yang handal.

## 8. Sila Kelima: Keadilan Sosial dan Ujian bagi Negara Hukum Demokratis

Sila kelima berbicara tentang keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pembukaan UUD 1945 bahkan menempatkan keadilan sosial sebagai tujuan negara. Maka negara hukum tidak boleh hanya menjadi negara yang tertib secara prosedural. Ia harus

menjadi negara yang menghasilkan keadilan. Ini tidak berarti setiap kebijakan harus menghasilkan kesamaan hasil. Keadilan bukan uniformitas. Tetapi negara harus memastikan bahwa hukum tidak menciptakan keuntungan yang sistematis bagi mereka yang sudah kuat dan beban yang sistematis bagi mereka yang lemah.

Ketimpangan adalah sentra utamanya. Jika kekuasaan dipegang dan dikeruk oleh segelintir orang, padahal itulah yang menjadi tema besar tujuan bernegara yang ada di dalam UUD 1945, tentu kita semua berhak menjadi kalut dan khawatir. Di sinilah seharunsya konsep negara kesejahteraan bertemu dengan Pancasila. Namun, dalam perangkat kepentingan politik dan elektoral, hak atas pendidikan, kesehatan, pekerjaan yang layak, jaminan sosial, dan pelayanan publik disulap menjadi sekadar kebijakan politik yang bisa diberikan dan dibentuk sesuka hati. UUD 1945 memuat tanggung jawab negara yang nyata, namun terlalu konyol jika dikatakan itu telah dilaksakanan melalu Makan Bergizi Gratis maupun Koperasi Desa Merah Putih.

Temuan CELIOS di Tahun 2026 menunjukkan angka yang mengkhawatirkan perihal ketimpangan ini. Dalam temuan mereka, 50 orang terkaya di Indonesia setara dengan kekayaan rata-rata 55 Juta rakyat Indonesia. Padahal apa yang membuat kaya kelimapuluh orang terkaya itu adalah hal yang dijanjikan oleh UUD 1945 sebagai "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Mengapa yang makmur 50 orang dan meninggalkan begitu banyak sisanya? Itulah produk ketimpangan. Dan ketimpangan ini sebenarnya punya korelasi sangat kuat ke tingkat demokrasi.

Karena itu, kita perlu memperluas makna *rule of law*. Hukum harus memberikan kepastian. Tentu, kepastian bagi investasi penting, tetapi kepastian hidup warga miskin juga penting. Kepastian kontrak penting, tetapi kepastian bahwa warga tidak akan diperlakukan sewenang-wenang jauh lebih mendasar. Ada semangat yang sama dalam melindungi hak pembesar di hadapan hak-hak orang kecil. Ketimpangan membutuhkan kerja yang lebih dahsyat dari proyek MBG dan KDMP.

## 9. Pancasila dan Bahaya "Legalitas Tanpa Batas"

Salah satu paradoks terbesar negara modern adalah bahwa kekuasaan dapat menjadi sangat berbahaya justru ketika ia menggunakan hukum. Kita sering membayangkan penyalahgunaan kekuasaan sebagai tindakan yang jelas-jelas ilegal. Padahal sejarah menunjukkan bahwa kekuasaan dapat mengubah aturan agar tindakannya terlihat legal.

Lon Fuller memberi peringatan yang sangat kuat bahwa sistem yang secara rutin mengabaikan aturan yang diklaimnya sendiri sebagai hukum akan kehilangan kualitas rule of law. Di sisi lain, teori konstitusional kontemporer menunjukkan bahwa demokrasi dapat mengalami kemunduran melalui tindakan-tindakan yang tampak legal tetapi secara kumulatif mengikis pembatas kekuasaan. Ada istilah *authocratic legalism*.

Ini yang membuat *constitutional hardball* begitu berbahaya. Aturan dipakai sampai batas maksimal, celah hukum dieksploitasi, dan norma tidak tertulis mengenai restraint dianggap tidak penting. Dalam konteks hukum tata negara di Indonesia, kita harus belajar membedakan tiga hal; legalitas, legitimasi, dan konstitusionalitas.

Legalitas adalah soalan dasar hukum. Legitimasi adalah tentang penggunaan kewenangan itu dapat dibenarkan secara demokratis. Dan konstitusionalitas adalah perihal tindakan itu konsisten dengan struktur, hak, nilai, dan tujuan konstitusi. Ketiganya tidak selalu identik dan dapat dipertukarkan. Sebuah tindakan mungkin mempunyai dasar undang-undang, tetapi undang-undangnya sendiri dapat diuji terhadap UUD. Sebuah kebijakan mungkin populer, tetapi tetap dapat melanggar hak konstitusional. Sebuah keputusan mungkin efisien, tetapi tidak adil.

Di sinilah Pancasila bekerja sebagai "horizon" penilaian. Jika kita benar-benar menempatkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, maka kita harus berani mengatakan bahwa tidak semua yang dibuat oleh kekuasaan otomatis Pancasilais hanya karena diberi label hukum. Pancasila haram menjadi stempel melainkan menjadi pisau uji dan penggaris konsistensi.

## 10. MK: Penjaga Konstitusi atau Penjaga Batas?

Dalam sistem pascareformasi, Mahkamah Konstitusi menjadi salah satu institusi paling penting dalam menjaga agar kekuasaan tidak berubah menjadi kekuasaan tanpa batas. MK dengan kewenangannya adalah penyelesai dari semua konflik politik untuk ditundukkan pada hukum. Putusan MK bersifat final dan mengikat sesuai Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.

Fungsi ini bukan berarti bentuk pengurangan demokrasi menuju juristokrasi. Justru ia adalah salah satu mekanisme yang membuat demokrasi tetap konstitusional. Namun pada saat yang sama kita juga harus realistis, lembaga yang mengawasi kekuasaan sendiri memegang kekuasaan besar. Karena itu independensi hakim konstitusi menjadi syarat utama. Ketika proses pengangkatan atau pemberhentian hakim membuka ruang tekanan politik, mekanisme *checks and balances* dapat terganggu. Beberapa ancaman pada MK seringkali menjadi azimat pengganggu paling utama. Dua di antaranya adalah ancaman utak atik politik atas UU MK. Dan kedua adalah penggantian non-prosedural hakim konstitusi. Keduanya menunjukkan bagaimana persoalan independensi dapat menjadi gejala kemunduran konstitusional.

Kita tidak boleh membaca kritik semacam itu sebagai serangan kepada institusi. Justru kritik adalah bagian dari *constitutionalism*. Mahkamah Konstitusi harus kuat terhadap kekuasaan politik, tetapi juga harus terbuka terhadap kritik akademik. DPR harus menghormati putusan MK, tetapi masyarakat juga berhak menguji secara ilmiah kualitas argumentasinya. Pemerintah harus menjalankan putusan, tetapi publik dapat mempertanyakan konsistensi pelaksanaannya.

Di sini ada prinsip sederhana, *independency* punya keterkaitan erat dengan *integrity and accountability*. Lembaga independen tetap harus akuntabel. Hakim independen bukan hakim yang tidak dapat dikritik. Independen berarti keputusan tidak boleh ditentukan oleh tekanan politik dan akuntabel berarti keputusan harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan argumentatif. Dengan demikian, MK bukan "penguasa terakhir" dalam arti politik. Ia adalah penjaga batas. Ia menjaga agar politik tetap berada di dalam konstitusi. Dan mungkin inilah fungsi terpenting negara hukum, yakni memastikan bahwa tidak ada lembaga yang boleh mengatakan, "saya berada di atas hukum."

## 11. Parlemen, Presiden, dan Godaan Otoritarianisme

Indonesia menganut sistem presidensial. Presiden dipilih langsung dan memperoleh mandat demokratis yang kuat. Tetapi mandat yang kuat tidak identik dengan kewenangan yang tidak terbatas. Pasal 4 UUD 1945 menyatakan Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Kata "menurut" adalah kata kecil dengan konsekuensi besar. Karena itu berarti kekuasaan pemerintahan bukan kekuasaan asli yang berada di luar hukum. Kekuasaan itu yang dikonstruksikan dan dibatasi oleh konstitusi. Begitu pula DPR. Ia memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Tetapi DPR bukan pemilik negara. Ia adalah lembaga legislatif yang mandatnya berasal dari rakyat dan bekerja dalam kerangka konstitusi.

Masalah muncul ketika eksekutif dan legislatif terlalu dekat. Dalam sistem demokrasi presidensial, kerja sama antara pemerintah dan parlemen diperlukan. Tetapi kerja sama dapat berubah menjadi kolusi ketika fungsi pengawasan melemah dan mayoritas politik menjadi terlalu dominan. Di sinilah gagasan *checks and balances* harus dipahami bukan sebagai perang antarlembaga, melainkan sebagai arsitektur saling membatasi. Sebuah parlemen yang selalu menyetujui pemerintah tidak otomatis menjadi parlemen yang efektif. Sebuah pemerintah yang dapat dengan mudah mendapatkan semua dukungan politik adalah jalan termudah menuju ke otoritarian. Kajian tentang pemerintahan di Indonesia menunjukkan bagaimana kolusi elite dapat sekaligus memungkinkan penguatan eksekutif dan membatasi sebagian ambisi kekuasaan. Mietzner menunjukkan bahwa proses backsliding Indonesia tidak sederhana, yakni elite dapat membuka ruang bagi *executive aggrandizement*, tetapi pada saat tertentu juga dapat menahan ambisi tertentu.

Pelajaran ini penting. Kita tidak boleh berharap keselamatan demokrasi hanya dari karakter baik seorang presiden. Demokrasi harus dirancang agar tetap aman bahkan ketika presiden sangat kuat, parlemen sangat dominan, atau partai-partai politik memiliki kepentingan yang sangat besar. Dan Pancasila memberi dasar normatifnya. Kerakyatan berarti kekuasaan berasal dari rakyat. Permusyawaratan berarti kekuasaan harus membuka ruang deliberasi. Perwakilan berarti kekuasaan tidak boleh dikuasai langsung oleh satu figur. Masyarakat yang berkuasa bermakna kitalah yang berkuasa di atas dari presiden yang kuat dan parlemen yang dominan.

## 12. Hukum Alat Kekuasaan: Dari Rule by Law ke Rule of Law

Ada perbedaan yang sangat penting antara *rule by law* dan *rule of law*. *Rule by law* dapat berarti bahwa pemerintah menggunakan hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan. Dalam pengertian tertentu, hampir semua pemerintahan melakukan hal ini. Pemerintah membuat aturan untuk pajak, lalu lintas, investasi, pidana, keamanan, dan seterusnya. Tetapi *rule of law* mengandung gagasan yang lebih subtil, pemerintah sendiri harus tunduk pada hukum, dan hukum harus memiliki kualitas yang memungkinkan warga menuntut pemerintah.

Perbedaan itu menjelaskan mengapa negara yang memiliki banyak undang-undang belum tentu negara hukum. Jika hukum hanya bekerja ke bawah, mengatur rakyat, tetapi tidak bekerja ke atas dengan membatasi penguasa, maka hukum telah kehilangan fungsi konstitusionalnya. Pancasila memperkuat kritik ini. Karena Pancasila ditempatkan sebagai sumber dari segala sumber hukum, ia tidak boleh hanya dipakai

untuk mendisiplinkan warga. Ia harus lebih dahulu mendisiplinkan kekuasaan. Ini membawa kita pada konsep *abuse of power.* Penyalahgunaan kekuasaan tidak selalu berarti pejabat melakukan sesuatu yang jelas-jelas dilarang. Ia juga dapat terjadi ketika kewenangan digunakan untuk tujuan yang berbeda dari tujuan pemberiannya, ketika prosedur dimanipulasi, ketika hukum diterapkan secara selektif, atau ketika institusi negara dipakai untuk kepentingan politik tertentu.

Karena itu, hukum administrasi, hukum pidana, hukum pemilu, hukum tata negara, dan hukum hak asasi manusia sesungguhnya bertemu pada satu proyek yang sama yakni membatasi penggunaan kekuasaan. Negara hukum membutuhkan aparat yang kuat, tetapi aparat yang kuat harus dapat diawasi. Negara membutuhkan polisi, tetapi polisi bukan pemilik hukum. Negara membutuhkan jaksa, tetapi jaksa bukan pemilik kebenaran. Negara membutuhkan pemerintah, tetapi pemerintah bukan pemilik negara. Negara membutuhkan pengadilan, tetapi pengadilan pun bekerja dalam konstitusi.

Karena itu, saya ingin mengusulkan ukuran yang sangat sederhana bahwa semakin besar kewenangan sebuah institusi, semakin besar pula kewajiban transparansi, alasan, pengawasan, dan mekanisme koreksinya. Ini bukan untuk melemahkan negara. Justru sebaliknya. Negara yang dapat dikoreksi adalah negara yang dapat dipercaya. Dan negara yang dipercaya bukan negara yang tidak pernah salah. Ia adalah negara yang ketika salah, menyediakan jalan agar kesalahan dapat diperbaiki.

## 13. Dari Pancasila sebagai Nilai ke Pancasila sebagai Institusi

Pancasila sering diajarkan sebagai lima nilai yakni ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan sosial. Tetapi nilai yang tidak diinstitusionalisasikan mudah hilang dalam praktik. Karena itu, Pancasila harus diterjemahkan ke dalam desain lembaga. Ketuhanan dan kemanusiaan membutuhkan perlindungan kebebasan beragama dan anti-diskriminasi. Persatuan membutuhkan institusi yang mampu menyelesaikan konflik secara damai. Kerakyatan membutuhkan pemilu yang adil, parlemen yang efektif, kebebasan pers, dan partisipasi publik. Keadilan sosial membutuhkan kebijakan ekonomi dan pelayanan publik yang berorientasi kesetaraan pada distribusi kesempatan dan perlindungan kelompok rentan.

Dengan kata lain, Pancasila membutuhkan lembaga yang bekerja. Ini juga berlaku pada pembentukan peraturan. UU 13 Tahun 2022 memperkuat *meaningful participation* dan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan. Tetapi keberadaan aturan partisipasi belum otomatis menghasilkan partisipasi yang bermakna. Institusi harus memiliki budaya mendengar. Begitu pula pada pengadilan. Independensi hakim tidak cukup ditulis dalam undang-undang. Harus ada prosedur pengangkatan yang kredibel, jaminan keamanan jabatan, transparansi, anggaran yang memadai, dan budaya profesional.

Pada lembaga antikorupsi, independensi bukan sekadar label. Ia membutuhkan perlindungan dari intervensi politik sekaligus mekanisme akuntabilitas. Pada parlemen, fungsi pengawasan bukan hanya rapat dengar pendapat. Ia membutuhkan informasi, keahlian, keterbukaan, dan keberanian politik. Pada birokrasi, profesionalisme tidak cukup berupa kompetensi teknis. Ia juga membutuhkan netralitas dan kepatuhan terhadap hukum.

Maka, membumikan Pancasila berarti membangun institusional yang membuat kekuasaan sulit disalahgunakan. Apakah BPIP yang harus mengerjakan ini? Saya pun tidak tahu, tetapi yang paling diharapkan BPIP yang bekerja untuk melakukan apa yang saya harapkan di atas. Masalahnya, BPIP dibentuk tidak dengan mandat demikian. Maka pekerjaan rumah institusionalisasi tetap harus dipikirkan.

Ini berbeda dengan pendekatan yang hanya menuntut pejabat "bermoral". Moral personal penting, tetapi tidak cukup. Kita tidak boleh membangun negara dengan asumsi bahwa semua pejabat akan selalu baik. Negara yang baik adalah negara yang dapat menahan pejabat yang buruk dan membatasi pejabat yang terlalu kuat. Inilah titik pertemuan antara Pancasila dan institutionalism. Tanpa institusi, Pancasila menjadi harapan. Tanpa nilai, institusi menjadi mesin tanpa jiwa. Negara hukum yang matang membutuhkan keduanya.

## 14. Memaknai Negara Kuat vs Negara Lemah

Negera hukum Pancasila bisa jadi akan ada perdebatan soal negara kuat vs negara lemah. Sebenarnya yang harus digeser adalah pendangan tentang isyu tersebut. Artinya, negara yang kuat adalah karena institusinya bekerja secara baik dan bukanlah negara yang kuat oleh karena kekuasaan terkonsentrasi. Yang pertama adalah *state capacity*. Yang kedua adalah *power concentration*. Keduanya bisa terlihat sama dari luar karena pemerintah sama-sama mampu mengambil keputusan. Tetapi konsekuensinya berbeda. *State capacity* membuat kebijakan efektif dan dapat dipertanggungjawabkan. *Power concentration* membuat keputusan cepat tetapi semakin sulit dikoreksi.

Keduanya sangat mudah tercampur. Karenanya, harus diletakkan dengan hati-hati. Itu sebabnya, ketika dikaitkan dengan tradisi pembangunan, ada pelajaran utama tentang pentingnya rasionalitas, efisiensi, dan konsistensi. Karena itu, Pancasila harus dapat menjadi kompas normatif bagi negara yang kapabel. Pancasila tidak menolak negara yang kuat, tetapi pasti menolak kekuasaan yang terpusat dan tidak terkendali.

## 15. Negara Hukum atau Negara Kekuasaan?

Sekarang kita kembali kepada pertanyaan awal. Indonesia, negara hukum atau negara kekuasaan? Jawaban konstitusionalnya jelas, "Indonesia adalah negara hukum". Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 tidak memberi ruang untuk jawaban lain. Namun tak demikian dalam kenyataan, karena hingga saat ini, Indonesia adalah negara hukum yang terus tertatih dalam perjuangan agar kekuasaan tidak kembali menjadi pusat dari seluruh kehidupan ketatanegaraan.

Negara hukum adalah *empirical achievement*. Ia harus terlihat dalam tindakan. Dalam hal itu, pemerintah harus menghormati putusan pengadilan serta aparat penegak hukum dapat diawasi. Negara hukum terejawantah dalam oposisi yang dapat mengkritik pemerintah tanpa takut kriminalisasi dan ketika masyarakat sipil dapat bersuara tanpa takut ancaman penjara. Parlemen benar-benar mengawasi dan lembaga peradilan dapat berkata "tidak" kepada pemerintah. Bahkan di hal yang lebih detail banyak standar yang harusnya adalah ukuran pencapaian negara hukum, misalnya ketika kebijakan publik memperkecil ketidakadilan, bukan memperkuatnya. Jika semua itu bekerja, barulah kita dapat mengatakan bahwa hukum bukan sekadar pakaian kekuasaan.

Karena itu saya ingin menawarkan sebuah rumusan, negara hukum bukan negara yang tidak memiliki kekuasaan. Akan tetapi negara hukum adalah negara yang membuat kekuasaan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam kerangka Pancasila, pertanggungjawaban itu memiliki lima wajah. Pertama, kekuasaan harus bermoral dan menghormati kebebasan beragama serta keyakinan. Kedua, kekuasaan harus manusiawi. Ketiga, kekuasaan harus menjaga persatuan tanpa menghapus perbedaan. Keempat, kekuasaan harus demokratis dan terbuka pada musyawarah dalam bentuk partisipasi. Dan kelima, tentu saja kekuasaan harus mengejar dan memastikan terwujudnya keadilan sosial.

## 16. Tiga "Penyakit" Pancasila yang Harus Dicegah

Saya ingin mengakhiri bagian analitis dalam meletakkan ulang Pancasila dengan ini dengan tiga penyakit yang menurut saya harus terus dicegah dalam negara hukum Pancasila. **Pertama**, sakralisasi kekuasaan. Ini terjadi ketika pejabat dianggap terlalu penting untuk dikritik. Kekuasaan lalu diperlakukan seperti benda sakral. Padahal konstitusi justru dibuat karena manusia tidak boleh diberi kekuasaan tanpa batas. **Kedua**, instrumentalisasi hukum. Ini terjadi ketika hukum hanya dilihat sebagai alat mencapai tujuan politik. Dalam keadaan seperti itu, hukum dapat dibuat untuk memperkuat yang berkuasa dan memperlemah yang berseberangan. **Ketiga**, romantisasi Pancasila. Ini terjadi ketika Pancasila hanya dipuji, tetapi tidak digunakan untuk menguji dan diletakkan sebagai standar bagi kebijakan nyata.

Dalam konteks ini, pendidikan Pancasila seharusnya tidak berhenti pada hafalan. Mahasiswa hukum harus diajarkan menggunakan Pancasila untuk membaca putusan. Mahasiswa ekonomi harus menggunakannya untuk menilai distribusi. Mahasiswa politik harus menggunakannya untuk menguji kekuasaan. Birokrat harus menggunakannya untuk menilai kebijakan. Hakim harus menggunakannya sebagai bagian dari horizon konstitusional. Pancasila harus kita turunkan dari dinding kelas dan ruang-ruang pemerintahan menuju ruang pengambilan keputusan negara. Ia harus masuk ke ruang sidang, ruang rapat pemerintah, ruang legislasi, ruang anggaran, ruang pelayanan publik, dan ruang tempat warga mengadu.

## 17. Lima Agenda Yang Harus Dilakukan

Bagian paling akhir dalam meletakkan ulang adalah membangun agenda yang mungkin. Jika Pancasila hendak benar-benar menjadi landasan hukum tata negara, saya mengusulkan lima agenda. **Pertama**, *constitutional review* harus dipahami sebagai kebiasaan demokratis, bukan gangguan politik. Produk politik harus selalu terbuka untuk diuji. Tidak ada undang-undang yang terlalu sakral untuk diuji. Membebaskan MK dari berbagai tekanan politik adalah salah satu cara yang dipilih untuk itu. **Kedua**, *meaningful participation* harus benar-benar bermakna. Partisipasi tidak boleh hanya formalitas. Masyarakat harus didengar pada tahap ketika pendapat mereka masih dapat mengubah substansi. **Ketiga**, independensi lembaga pengawasan harus diperkuat. Peradilan, lembaga pengawas pemilu, lembaga antikorupsi, ombudsman, dan institusi lain yang menjalankan fungsi kontrol harus memiliki jarak yang cukup dari pusat kekuasaan. **Keempat**, penggunaan hukum harus diawasi. Penegakan hukum tidak boleh menjadi alat seleksi politik. Kritik politik harus dibedakan dari tindak pidana. Kekuasaan penegakan hukum harus tunduk pada due process dan prinsip kesetaraan di hadapan hukum. **Kelima**, indikator keberhasilan negara harus diperluas. Kita

membutuhkan bukan hanya ukuran pertumbuhan dan investasi, tetapi juga indikator keadilan, kebebasan, kesetaraan. kualitas institusi, akses terhadap hukum, dan kemampuan warga memperoleh penyelesaian.

Lima agenda ini bukan proyek yang selesai dalam satu periode pemerintahan. Ia adalah pekerjaan lintas generasi. Dan mungkin di sinilah relevansi terbesar Pancasila bahwa ia tidak menawarkan resep teknis tunggal. Ia menawarkan horizon untuk menilai apakah institusi bekerja sesuai dengan tujuan negara.

Pancasila juga mengajarkan bahwa kebebasan dan kesejahteraan tidak boleh dipertentangkan. Keadilan sosial tanpa kebebasan dapat berubah menjadi paternalistik. Kebebasan tanpa keadilan dapat menghasilkan dominasi ekonomi dan sosial. Persatuan tanpa demokrasi dapat menjadi penyeragaman. Demokrasi tanpa kemanusiaan dapat menjadi tirani mayoritas. Lima sila harus dibaca sebagai satu sistem. Karena itu, tugas hukum tata negara bukan hanya membagi kekuasaan. Ia juga harus memastikan bahwa pembagian kekuasaan menghasilkan kehidupan publik yang sesuai dengan tujuan konstitusi. Hukum tata negara bicara soal kuasa dan juga berbiacara tentang hak. Keduanya sebenarnya adalah sisi koin yang sama dalam konsep kuasa harus dibatasi.

Di titik inilah kita bisa melihat bahwa Pancasila bersabda dengan sangat baik. Pancasila berbicara tentang pembatasan kekuasaan, martabat manusia, partisipasi, pluralisme, dan keadilan. Yang perlu kita lakukan bukan mencari Pancasila baru. Yang perlu kita lakukan adalah membuat Pancasila yang sudah kita miliki benar-benar bekerja. Dan untuk itu, hukum tata negara harus berani berdiri di antara rakyat dan kekuasaan, tanpa bermaksud untuk memusuhi kekuasaan, tetapi untuk memastikan bahwa kekuasaan tetap menjadi alat untuk mencapai tujuan negara.

## Penutup

Hadirin yang saya muliakan, saya ingin kembali kepada satu kalimat yang menurut saya paling penting dari perbincangan kita malam ini yakni Pancasila harus mampu mengatakan “tidak”. Tidak kepada kekuasaan yang sewenang-wenang. Tidak kepada hukum yang dibuat hanya untuk kepentingan penguasa. Tidak kepada mayoritas yang merasa berhak menghapus minoritas. Tidak kepada pembangunan yang mengorbankan manusia. Tidak kepada penegakan hukum yang selektif. Tidak kepada institusi yang menempatkan dirinya di atas konstitusi. Tidak pada ketimpangan. Berarti berlaku juga sebaliknya, Pancasila juga harus mampu mengatakan “ya”, pada kebebasan yang bertanggung jawab, demokrasi yang bermakna, negara yang kapabel, pembangunan yang manusiawi, keadilan sosial, hukum yang dapat membatasi kekuasaan.

Indonesia akan menjadi negara hukum bukan karena kita mengulang Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 setiap hari dengan obrolan gagah. Indonesia menjadi negara hukum ketika seorang pejabat, sebesar apa pun kekuasaannya, tahu bahwa ada batas yang tidak boleh dilampaui. Dan Indonesia menjadi negara hukum Pancasila ketika batas itu bukan sekadar batas prosedural, melainkan batas yang berakar pada martabat manusia, persatuan, demokrasi, dan keadilan sosial.

Soekarno pernah menggambarkan kemerdekaan sebagai “jembatan emas”. Tetapi jembatan itu bukan tujuan akhir. Ia adalah jalan menuju masyarakat yang hendak kita bangun. Konstitusi bukan tujuan akhir. Ia adalah jembatan untuk memastikan kekuasaan digunakan bagi tujuan negara. Dan Pancasila adalah kompas yang membuat kita tahu ke mana jembatan itu harus membawa kita.

Karena itu, tugas kita adalah menggunakan Pancasila dengan lebih berani. Berani menggunakannya untuk mengkritik pemerintah yang kita dukung. Berani menggunakannya untuk membela orang tertindas yang bisa jadi pada kondisi tertentu belum tentu kita sukai. Berani menggunakannya untuk mengatakan bahwa efisiensi tidak boleh mengalahkan keadilan. Dan terutama, berani menggunakannya untuk mengingatkan siapa pun yang memegang kekuasaan bahwa negara ini bukan milik penguasa.

Ia adalah milik semua. *“Semua buat semua.”*, dalam kalimat indah Soekarno itu yang kesannya sekarang makin lamat-lamat terdengar. Tertutup oleh ambisi pribadi, politik dan ekonomi. Padahal, menurut saya, kalimat itulah salah satu cara paling sederhana untuk membaca Pancasila sebagai landasan Hukum Tata Negara. Negara hukum Pancasila untuk semua bukan hanya segelintir orang.[]

**Bacaan Lebih Lanjut**


**Asshiddiqie**, Jimly. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

**Attamimi**, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Disertasi, Universitas Indonesia.

**Mochtar**, Zainal Arifin. Kronik Otoritarianisme Indonesia, Mojok Press, Yogyakarta 2025.

----------, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang, Mojok Press, Yogyakarta, 2024.

**Arizona**, Yance. “*Legal Policy of President Joko Widodo and the Independence of Constitutional Court*.” Jurnal Konstitusi 21, no. 1 (2024).

**Arnstein**, Sherry. The Ladder of Participation, Journal of the American Institute of Planners 35, No. 4 (1969).

**Askar**, Media Wahyudi dkk, Republik Oligarki: Ketimpangan Ekonomi Indonesia 2026, Centre of Economic and Law Studies (CELIOS), Jakarta, April 2026.

**Fuller**, Lon L. *The Morality of Law*. New Haven, Yale University Press, 1964.

**Hatta**, Moehammad, *“Persatuan Dijtari, Per-sate-an Jang Ada”*, Daulat Ra’jat, 1932.

**Isra**, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi Pasca Amandemen Konstitusi*, Disertasi, FH UGM Yogyakarta, 2009.

**Kelsen**, Hans. *Pure Theory of Law*. Berkeley, University of California Press, 1967.

**Levitsky**, Steven & Daniel Ziblatt. *How Democracies Die*. New York, Crown, 2018.

**Mietzner**, Marcus. "*Elite Collusion in Indonesia: How It Has Both Enabled and Limited Executive Aggrandizement.*" The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 2025.

**Notonagoro**. *Pancasila Dasar Falsafah Negara Republik Indonesia*. Yogyakarta: UGM, 1962.

**Power**, Thomas P. "*Assailing Accountability: Law Enforcement Politicisation, Partisan Coercion and Executive Aggrandisement under the Jokowi Administration*." Dalam Democracy in Indonesia: From Stagnation to Regression? ISEAS, 2020.

**Raz**, Joseph. "*The Rule of Law and Its Virtue*." The Law Quarterly Review 93 (1977): 195–211.

**Scheppele**, Kim Lane, *Autocratic Legalism*, The University of Chicago Law Review, Volume 85, Nomor 2, Maret 2018.

**Soekarno**. Pidato 1 Juni 1945 dalam arsip BPUPK/ANRI dan publikasi BPIP.

**Tamanaha**, Brian, *On the Rule of Law: History, Politics, Theory,* Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

**Tushnet**, Mark V. *Constitutional Hardball*, The John Marshall Law Review 37 (2), 2004.