

## PANCASILA, KERAGAMAN DAN NEGARA KESATUAN

Oleh:

**Delfi Suganda**  
**delfi\_suganda@yahoo.com**

### ABSTRAK

*Negara merupakan tempat berkumpulnya orang-orang yang telah mengambil keputusan bersama untuk membentuk sebuah negara. orang-orang yang tersebut boleh saja berasal dari suku yang sama, asal yang sama, agama yang sama dan warna kulit yang sama, atau bisa saja berasal dari suku yang berbeda, asal yang berbeda, agama yang berbeda, dan warna kulit yang berbeda. keragaman merupakan keniscayaan yang harus dilakoni di Indonesia. sebagai negara yang sangat besar, tentunya harus memiliki filosofis bangsa yang sama. pancasila merupakan filosofis bangsa yang mampu menyatukan suku-suku yang berbeda, agama yang berbeda dan bahasa yang berbeda.*

**keyword:** keragaman, negara kesatuan

#### A. Pendahuluan

Negara merupakan tempat berkumpulnya orang-orang secara berkelompok untuk bersama-sama mencari status dan mencari tempat untuk berlindung. secara sederhana, pengertian negara di atas merupakan wadah tempat kelompok manusia supaya memiliki identitas yang jelas dimata dunia.

kalau di lihat dari segi sejarah, barang kali istilah negara belum ada, karena setiap suku ataupun kelompok menguasai wilayah masing-masing yang dipimpin oleh kepala suku. Barangkali wilayah tersebut memiliki hierarki tersendiri dan sistem sendiri. demikian juga hal nya dengan wilayah-wilayah yang lainnya dimana setiap wilayah dipimpin oleh seorang kepala suku dan juga memiliki sistem sendiri dan hierarki sendiri.

Bahkan wilayah yang dipimpin oleh si kepala sukujuga bisa diartikan menjadi sebuah organisasi atau badan tertinggi yang sifatnya tradisional dan memiliki kewenangan untuk mengatur segala sesuat yang berkaitan dengan kepentingan warganya demi melaksanankan kewajiban si kepala suku untuk tujuan mensejahterakan, melindungi seluruh warganya, sudah barang tentu dengan pola tradisional.

Perjalanan kehidupan manusia, secara tidak langsung mengajarkan secara otodidak kepada manusia untuk hidup berkelompok bersama. Perjalanan kehidupan manusia juga

mengajarkan tentang bagaimana mengenal alam dan belajar kepada alam serta belajar mengenai alam.

Kodrat penciptaan alam oleh sang pencipta adalah untuk mendidik manusia supaya bisa saling menjaga kesetaraan di atas muka bumi, karenanya sang pencipta menganugerahkan kepada makhluk hidup dalam hal ini adalah manusia sebuah keistimewaan yaitu akal dan pikiran.

Pemberian akal dan pikiran oleh sang pencipta kepada manusia merupakan untuk belajar apa-apa yang di ciptakan oleh-Nya, supaya manusia bisa dan mampu memahami bentuk-bentuk kekuasaannya di atas muka bumi ini.

Bentuk anugerah tersebut merupakan harus di kelola oleh manusia supaya manusia mampu berpikir tidak hanya sekedar mengenal dan belajar tentang alam akan tetapi juga belajar mengenai manusia itu sendiri dan manusia dalam bentuk berkelompok.

Dalam bentuk sendiri manusia tidak mungkin untuk hidup sendiri, maka Sang Pencipta mengirim Adam ke muka tidak hanya sendiri, akan tetapi Sang Pencipta juga mengirim Hawa sebagai lawan jenis dari Adam, supaya Adam dan Hawa bisa melaksanakan kodrat Sang Pencipta yaitu melaksanakan kelangsungan hidup manusia beranak pinak.

Pada saat manusia hidup tidak lagi sendiri dan sudah berkelompok maka disitulah manusia dituntut mencari pemimpin, supaya manusia bisa melangsungkan kehidupannya dengan damai.

Pada saat hidup sudah berkelompok maka pemimpin juga sudah ada, maka disitulah dituntut untuk bagaimana mengelola kelompok yang dipimpin dan kemudian mengelola wilayah yang dipimpin supaya tidak menjadi sebuah persoalan.

Maka, kelompok-kelompok tersebut membentuk sebuah wilayah dan menguasai masyarakatnya dengan kewenangan sendiri hak otoritasnya si pemimpin wilayah. Masyarakat yang dipimpin pula dengan kesadaran dan keikhlasan menyerahkan hak hidupnya kepada si pemimpin, dan dengan kesepakatan bersama memilih pemimpin dan membentuk wilayahnya sendiri, sehingga muncul kemudian istilah konsensus membentuk wilayah dan memilih pemimpin wilayahnya pula.

Kalau dilihat dari segi penjelasan di atas, maka ada perbedaan model kepemimpinan dalam hal bernegara antara penguasaan wilayah dalam hal negara yang tradisional dengan yang moderen.

Maka kemudian, wilayah yang dikelola oleh sekelompok masyarakat dengan pola tradisional secara otomatis regulasi yang di buat tidak mengenal sistem pengundangan dan hanya mengharapakan aturan dari kepala suku. Sedangkan negara yang dikelola secara moderen mengenal namanya trias politika dimana ada pembagian kekuasaan antara Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif.

Sehingga, pengertian negara yang dimaksud lebih kepada negara dalam posisi moderen. jadi, negara adalah sebuah kelompok yang sadar dan kemudian membentuk meng-klaim wilayahnya sendiri dan memilih kepala kelompok atau kepala negaranya untuk mengelola negaranya sendiri.

Kalau dilihat dari segi kata, kata negara mengarah kepada organisasi yang di kelola oleh sekelompok orang. Negara merupakan terjemahan dari bahasa Inggris yaitu *State*, kalau dari bahasa Perancis yaitu *Etat*, dan kalau dari bahasa Jerman yaitu *Staat*. Semua istilah tersebut berasal dari bahasa Latin yaitu *Status* ataupun *Statum*.

Sehingga bisa diartikan bahwa, negara adalah organisasi tertinggi yang memiliki kewenangan untuk mengelola negaranya sendiri yang berhubungan langsung dengan warga negaranya, dimana negara memiliki kewajiban untuk mensejahterakan dan melindungi warga negaranya.

Tentunya dari pengertian di atas, Indonesia memiliki arti yang sama dengan yang dimaksudkan di atas. Hanya saja Indonesia lebih memberikan peluang yang besar kepada warganya untuk memberikan masukan kepada pemerintah dan juga meminta hak dan kewaibannya.

Negara indonesia, sebagai negara yang mejemuk tentunya pengelolaan negara jelas berbeda dengan negara yang lain. Negara Indonesia dilihat dari segi filosofinya menjadikan Pancasila sebagai panduan dalam bernegara. Karena pancasila di anggap mampu menyatukan banyak suku dan banyak agama dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Negara kemudian dapat di artikan sebagai organisasi besar dan tertinggi yang mampu menyatukan berbagai macam etnik dan suku dalam satu bingkai kesatu untuk melanggengkan tujuan supaya terwujud kesajateraan bangsa dan masyarakat.

## **B. Teori Negara Kesatuan**

Model negara kesatuan ,asumsi dasarnya berbeda secara diametric dari negara federal. Formasi negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara. Apabila dilihat dalam UUD 1945 Pasal 1 Ayat (1), negara Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai suatu negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip pada negara kesatuan ialah yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*).<sup>1</sup>

Dalam negara kesatuan terdapat azas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah lokal (*local government*) sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah pemerintah pusat.

Kehidupan negara dan pemerintahan tidak pernah lepas dari kehidupan masyarakat, baik masyarakat sendiri maupun masyarakat diluarnya. Negara atau pemerintah yang baik adalah yang berkiprah sesuai dengan dinamika masyarakatnya. Dalam kondisi itulah, dilihat kecendrungan kearah kesatuan atau otonomi. Di tengah proses pembahasan perubahan UUD 1945, PAH I menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945. Kesepakatan dasar itu terdiri dari lima butir, salah satu di antaranya adalah tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>2</sup>

Kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara Indonesia sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) didasari pertimbangan bahwa negara kesatuan adalah bentuk negara ini yang diterapkan sejak awal berdirinya negara dan dipandang paling tetap untuk mewadahi persatuan suatu bangsa yang majemuk yang ditinjau dari berabagai latar belakang. Kesepakatan tersebut dikukuhkan dalam Pasal 37 Ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan, "khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan."

Prinsip persatuan sangat dibutuhkan karena keragaman suku, bangsa, agama, dan budaya yang diwarisi oleh bangsa Indonesia dalam sejarah, yang mengharuskan Indonesia

---

<sup>1</sup> M.Solly Lubis, *Pergrseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah* (Bandung: Alumni, 1983), hlm 8

<sup>2</sup> MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003), hlm 25

bersatu dengan seerat-ertnya dalam keragaman itu. Keragaman itu merupakan kekayaan yang harus dipersatukan (*united*), tapi tidak boleh disatukan atau diseragamkan (*uniformed*). Oleh karena itu, prinsip kesatuan Indonesia tidak dapat diidentikkan dengan kesatuan. Prinsip kesatuan juga tidak boleh dipersempit maknanya ataupun diidentikkan dengan pengertian pelebagaan bentuk negara kesatuan yang merupakan bangunan negara yang dibangun atas motto Bhineka Tungga Ika (*Unity in Diversity*). Bentuk negara kita adalah Negara Kesatuan (*Unitary State*), sedangkan persatuan Indonesia adalah prinsip dasar perstuan (*unity*), bukan kesatuan (*uniformity*).<sup>3</sup>

Dalam konteks bentuk negara, meskipun bangsa Indonesia memilih bentuk negara kesatuan, didalamnya terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya keragaman antar daerah diseluruh tanah air. Kekayaan alam dan budaya antar daerah tidak boleh diseragamkan dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan kata lain, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimiliki masing-masing, tentunya dengan dorongan, dukungan, dan bantuan yang di berikan oleh pemerintah pusat.

Negara kesatuan adalah bentuk suatu negara yang merdeka dan berdaulat, dengan suatu pemerintahan pusat yang berkuasa dan mengatur seluruh daerah. Namun dalam pelaksanaannya, negara kesatuan ini terbagi kedalam dua macam system pemerintahan yaitu: Sentral dan Otonomi.

- a. Negara Kesatuan dengan system Sentralisasi adalah system pemerintahan yang langsung dipimpin oleh pemerintah pusat, sementara pemerintah daerah dibawahnya melaksanakan kebijakan pemerintah pusat. Model pemerintahan orde baru dibawah pemerintahan Presiden Soeharto adalah salahsatu contoh system pemerintahan Sentralisasi.
- b. Negara kesatuan dengan system Otonomi atau Desentralisasi adalah kepala daerah diberikan kesempatan dan kewenangan untuk mengurus urusan pemerintah di wilayahnya sendiri. Pemerintahan negara Malaysia dan

---

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitualisme Indonesia*. (Jakarta: Diterbitkan atas Kerja Sama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, 2004), hlm : 63

pemerintahan pasca ordebaru di Indonesia merupakan salah satu contoh system pemerintahan model Otonomi.<sup>4</sup>

Ciri-ciri Negara Kesatuan :<sup>5</sup>

1. Kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak sama dan tidak sederajat.
2. Kekuasaan pemerintah pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara.
3. Tidak ada saingan dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang.
4. Kekuasaan pemerintah yang di daerah bersifat *derivative* (tidaklangsung) dan sering dalam bentuk otonom yang luas.
5. Adanya badan legislatif pusat dan daerah yang sederajat.

Ciri-ciri Negara Kesatuan menurut C. F. Strong :

Menurut C. F. Strong, ciri dari negara kesatuan ialah bahwa "Kedaulatan Tidak Terbagi" atau dengan perkataan lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan legislatif lain, selain dari badan legislatif pusat(*The essence of a unitary state is that the sovereignty of is undivided, or, in other words, that the powers of the central government are unrestricted, for the constitution of unitary state does not admit of any other lawmaking body than the central one*), dan menyebutkan kemudian bahwa ada dua ciri yang mutlak melekat pada suatu negara kesatuan yaitu :

1. **Dekonsentrasi**, adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau kepada wilayah, kepada instansi, vertical tingkat atasannya kepada pejabat-pejabatnya di daerah.
2. **Desentralisasi**, adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat sebagai tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangga daerah bersangkutan.<sup>6</sup>

Menurut Wolhoff, negara kesatuan dalam desentralisasi, bahwa pada dasarnya seluruh kekuasaan dimiliki oleh pemerintah pusat, sehingga peraturan-peraturan Sentral-lah yang menentukan bentuk dan susunan pemerintah daerah-daerah Otonom. Macam

---

<sup>4</sup> A.Ubaedillah, *Demokrasi, HakAsasiManusiadanMasyarakatMadani* (Jakarta Selatan: ICCE UIN SyarifHidayatullah, 2006), hlm. 34.

<sup>5</sup>Moh.Kusnardi S.H, *Ilmu Negara* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1994), hlm. 207, 208, 209.

<sup>6</sup>C. F. Strong, *Modern Political Constitutions* (London: Sidswick& Jackson Limited, 1960), hlm. 80.

dan luasnya kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumahtangganya sendiri menurut inisiatifnya sendiri (otonom) dan (atau) turut mengatur dan mengurus hal-hal sentral dalam daerahnya adalah menurut instruksi-instruksi dari pemerintah pusat (*medebewind*). Dalam hal ini pemerintah pusat tetap mengendalikan kekuasaan pengawasan terhadap daerah-daerah otonom itu.

Penyelenggaraan sendi dekonsentrasi menghasilkan wilayah-wilayah administrasi, yang di Indonesia dikenal sebagai provinsi, kabupaten, kotamadya dan kecamatan. Penyelenggaraan desentralisasi menghasilkan daerah otonom tingkat I yang wilayahnya sama dengan provinsi dan daerah tingkat II yang wilayahnya sama dengan kabupaten atau kotamadya.<sup>7</sup>

Konstitusi Indonesia (UUD 1945-Amandemen) telah mencantumkan bunyi sebagai berikut :

#### **PASAL 1**

1. Negara Indonesia ialah negarakesatuan yang berbentuk Republik.
2. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.
3. Negara Indonesia adalah negarahukum.

Dengan teks yang demikian, kita dapat memahami bahwa bentuk negara yang di pilih adalah Republik, sedangkan susunan negara yang kita pakai adalah negara kesatuan, akan tetapi kita belum sepakat bagaimana ciri negara kesatuan kita sekarang apakah negara kesatuan dengan "*Federal Like Arrangement*" system Amerika atau system Kanada.<sup>8</sup>

#### **C. Pancasila Filosofis Negara Indonesia**

Pada umumnya konstitusi dapat digolongkan kedalam dua jenis, yaitu konstitusi politik dan konstitusi sosial. Konstitusi jenis pertama adalah semata-mata naskah hukum yang mengatur lembaga-lembaga politik di dalam negara. Sedangkan yang jenis kedua bukan hanya naskah yang mengatur tentang lembaga politik, tetapi juga mencantumkan ideologi, aspirasi dan cita-cita politik, pernyataan-pernyataan pokok mengenai gagasan

---

<sup>7</sup>Prof. Drs. S. J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara RI* (Jakarta: Timunmas, 1960), hlm.112.

<sup>8</sup>Hendra Nurtjahjo, *ILMU NEGARA: Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 45.

bernegara, dan pengakuan terhadap suatu keyakinan dan prinsip-prinsip dasar yang dianut oleh bangsa yang menciptakannya.

Rumusan dasar filsafat negara atau ideologi negara yang dikandung oleh oleh pembukaan UUD 1945 ialah Pancasila. Rumusan pancasila itu dapat juga disebut sebagai rumusan dasar cita negara dan sekaligus dasar dari cita hukum Negara Republik Indonesia.<sup>9</sup>

Pancasila juga mempunyai sebutan-sebutan lain yang memberikan cerminan atas diterimanya pancasila oleh dan dalam kehidupan bangsa Indonesia, salah satunya adalah pancasila sebagai jiwa bangsa indonesia.<sup>10</sup>

Untuk memperoleh pengertian yang lebih jelas tentang pancasila sebagai bangsa indonesia, ada baiknya, terlebih dahulu ditarik pengertian tentang "Bangsa", yang dalam istilah asing disebut Nation. Menurut Ernest Renan, dalam pidatonya yang diucapkan di Universitas Sorbonne (Paris) tanggal 11 Maret berjudul "Qu'est ce qu'une nation" (apakah bangsa itu) mengemukakan bahwa "bangsa itu adalah soal perasaan, soal kehendak (tekad) semata-mata untuk tetap hidup bersama. Yang timbul antara segolongan besar manusia yang nasibnya sama dalam masa yang lampau, terutama dalam penderitaan-penderitaan bersama".<sup>11</sup>

Dalam setiap sila yang ada pada Pancasila, memiliki makna dan arti yang sidatnya sangat filosofis, yang artinya menjadi pandangan hidup berbangsa dan bernegara. Adapun makna dari setiap sila tersebut adalah: **Ketuhanan Yang Maha Esa** : Dengan adanya dasar ketuhanan maka Indonesia mengakui dan percaya pada adanya tuhan, dasar ini menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk Indonesia untuk memeluk agamanya masing - masing dan beribadat menurut agamanya / kepercayaannya, sebagai mana tercantum daam pasal 29 UUD 1945. Dengan demikian, semua agama yang diakui dinegara RI dapat bergerak dan berkembang dengan leluasa <sup>12</sup>. **Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab** Keseluruhan pengertian tentang sila kedua dari pancasila ini, dengan memperhatikan uraian dimuka, jelaslah merupakan suatu kedaulatan pengertian yang lengkap tentang manusia. Dengan

---

<sup>9</sup> Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 27

<sup>10</sup> Subandi Al Marsudi, *Pancasila dan UUD 45 Dalam Paradigma Reformasi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 10

<sup>11</sup> Ibid, hlm. 3

<sup>12</sup> C.S.T. Kansil, *Empat Pilar Berbangsa Dan Bernegara*, Jakarta : Rineka Cipta , 2011, Hlm.31

kata lain dapat dikatakan, bahwa manusia bebas keinginannya tetapi terikat oleh keterbatasan dan tanggung jawabnya kepada masyarakat dan Negara, dibatasi juga dengan lingkungannya.<sup>13</sup> **Sila Persatuan Indonesia:**Prinsip persatuan sangat dibutuhkan karna keragaman suku bangsa, agama, dan budaya yang diwarisi oleh bangsa Indonesia yang mengharuskan bangsa Indonesia bersatu dengan erat eratnya dalam keragaman itu. Negara kesatuan republik Indonesia merupakan Negara persatuan dalam arti sebagai Negara yang warga negaranya erat bersatu, yang mengatasi segala paham perseorangan ataupun golongan yang menjamin segala warga Negara bersamaan kedudukannya di hadapan hukum dan pemerintahan dengan tanpa kecuali.<sup>14</sup> **Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam permusyawaratan/perwakilan:** Mengutamakan kepentingan Negara dan masyarakat tidak memaksakan kehendak kepada orang lain, mengutamakan musyawarah dalam mengambil <sup>15</sup>keputusan untuk kepentingan bersama, musnyawarah untuk mencapai mufakat diliputi olh semangat kekeluargaan, dengan etiket baik dan rasa tanggung jawab menerima dan melaksanakan hasil keputusan musyawarah serta musyawarah dilakukan dengan akal sehat dan sesuai dengan hati nurani yang luhur. Keputusan yang diambil harus dapat dipertanggung jawabkan secara moral kepada tuhan yang maha esa, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia serta nilai nilai kebenaran dan keadilan. **Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia** Keadilan sosial berarti keadilan yang berlaku dalam musyawarah disegala bidang kehidupan, baik materil maupun spiritual, dengan demikian, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia mengandung arti bahwa setiap orang Indonesia mendapat perlakuan yang adil dalam bidang hukum, politik, ekonomi, dan kebudayaan. Makna keadilan sosial disini mencakup pengertian adil dan makmur. Kehidupan manusia meliputi kehidupan jasmani dan rohani, maka keadilanpun meliputi keadilan didalam pemenuhan tuntutan tuntutan hakiki bagi kehidupan jasmani dan rohani atau materil dan spiritual manusia, yaitu seluruh rakyat Indonesia secara merata berdasarkan atas azas kekeluargaan. Sila keadian sosial ini merupakan tujuan dari empat sila yang mendahului, sebagai tujuan bangsa Indonesia

---

<sup>13</sup> Ibid, Hlm.34

<sup>14</sup> Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta Timur: Sinar Grapika 2009, Hlm.64

<sup>15</sup> Padmo Wahjono, *Bahan Bahan Pedoman Penghayatan Dan Pengalaman Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru, 1979, Hlm.35

dalam bernegara, yang perwujudannya ialah tata masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Subandi Al Marsudi, *Pancasila Dan UUD 45 Dalam Paradigm Reformasi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003, Hlm. 61