NEGARA FORMAL VS NEGARA SUBSTANTIF

Refleksi 81 Tahun Kemerdekaan Formal Indonesia



Prayogi R. Saputra, S.IP., M.M., Ph.D
Rinto Setiyawan, A.Md.T., S.H., M. H.

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI ..... **i**
PROLOG ..... **xiii**
BAGIAN I — MEMAHAMI KEMBALI NEGARA **1**
BAB 1 - Negara Bukan Sesuatu yang Turun dari Langit **2**
1.1. Manusia Mendahului Negara 3
1.2. Dari Keluarga Menuju Masyarakat 6
1.3. Dari Masyarakat Menuju Bangsa 9
1.4. Dari Bangsa Menuju Rakyat 11
1.5. Rakyat Membentuk Negara 14
1.6. Negara sebagai Alat, Bukan Tujuan 16
1.7. Ketika Alat Menguasai Pemiliknya 19
BAB 2 - Masyarakat, Bangsa, Rakyat, Penduduk, dan Warga Negara **27**
2.1. Manusia sebagai Subjek Kehidupan 29
2.2. Masyarakat sebagai Realitas Sosial 31
2.3. Bangsa sebagai Kesadaran Bersama 33
2.4. Rakyat sebagai Subjek Kedaulatan 35
2.5. Penduduk sebagai Kategori Teritorial-Administratif 37
2.6. Warga Negara sebagai Keanggotaan Yuridis 38
2.7. Mengapa Rakyat Tidak Boleh Direduksi Menjadi Penduduk 40
2.8. Dari Rakyat Berdaulat Menjadi Objek Administrasi 41

BAGIAN II — KEMERDEKAAN FORMAL INDONESIA 47
BAB 3 - 17 Agustus 1945: Lahirnya Negara Merdeka Secara Formal 48
3.1. Proklamasi sebagai Pernyataan Kemerdekaan 51
3.2. Dari Bangsa Terjajah Menjadi Negara Merdeka Secara Formal 54
3.3. UUD 1945 dan Pembentukan Tata Negara Secara Formal 58
3.4. Rakyat dalam Cita-Cita Kemerdekaan ... 61
3.5. Pengakuan Internasional dan Eksistensi Negara 64
3.6. Kemerdekaan Formal dan Persoalan Kedaulatan Substantif 67
BAB 4 - Apa yang Dimaksud Kemerdekaan Formal? 75
4.1. Kemerdekaan sebagai Status Hukum 77
4.2. Wilayah, Pemerintahan, dan Pengakuan Internasional 79
4.3. Negara yang Sah Belum Tentu Negara yang Berdaulat Secara Substantif 82
4.4. Kemerdekaan Formal 84
4.5. Kemerdekaan Ekonomi 86
4.6. Kemerdekaan Hukum 87
4.7. Kemerdekaan Budaya dan Pengetahuan 89
4.8. Dari Kemerdekaan Formal Menuju Kemerdekaan Substantif 91

BAGIAN III — NEGARA FORMAL 97
BAB 5 - Anatomi Negara Formal 98

5.1. Legalitas Negara 100
5.2. Konstitusi 102
5.3. Pemerintahan 103
5.4. Lembaga-Lembaga Negara 105
5.5. Hukum dan Administrasi 106
5.6. Pemilu dan Representasi 107
5.7. Pengakuan Internasional 108
5.8. Mengapa Semua Itu Belum Cukup? 109
BAB 6 - Ketika Negara Berjalan tetapi Tujuan Negara Tertinggal 114
6.1. Institusi Ada, Apakah Fungsi Berjalan? 116
6.2. Pemilu Ada, Apakah Kedaulatan Berjalan? 118
6.3. Hukum Ada, Apakah Keadilan Hadir? 120
6.4. Pertumbuhan Ada, Apakah Kemakmuran Merata? 122
6.5. Pemerintah Ada, Apakah Rakyat Terlindungi? 125
6.6. Konstitusi Ada, Apakah Pemilik Kedaulatan Berkuasa? 127
6.7. Jarak antara State Legality dan State Legitimacy 130

BAGIAN IV — RAKYAT SEBAGAI PEMILIK KEDAULATAN 135
BAB 7 - Jika Kedaulatan di Tangan Rakyat, Di Mana Tangan Rakyat? 136
7.1. Makna Kedaulatan 138
7.2. Kedaulatan Rakyat 140

7.3. Rakyat sebagai Pemilik atau Sekadar Pemilih? 142
7.4. Lima Menit di Bilik Suara dan Lima Tahun Kekuasaan 145
7.5. Representasi Bukan Penyerahan Kepemilikan 146
7.6. Hak Memberikan Mandat 148
7.7. Hak Mengawasi Mandat 149
7.8. Hak Mengoreksi Mandat 151
7.9. Hak Menentukan Perubahan Fundamental Negara 152
BAB 8 - Rakyat Ada dalam Konstitusi, Tetapi Apakah Ada dalam Struktur? 160
8.1. Pasal 1 Ayat (2) dan Janji Kedaulatan Rakyat 163
8.2. Kedaulatan sebagai Prinsip Normatif 165
8.3. Kedaulatan sebagai Kekuasaan Substantif 167
8.4. Sovereignty on Paper 169
8.5. Sovereignty in Practice 170
8.6. Constitutional Ownership 172
8.7. Constitutional Control 174
8.8. Ketika Pemilik Tidak Memiliki Akses Langsung 176

BAGIAN V — KONSTITUSI DAN ROOT ACCESS 187
BAB 9 - Konstitusi Bukan Kitab Suci 188
9.1. Konstitusi Dibuat oleh Manusia 190
9.2. Konstitusi sebagai Kesepakatan Fundamental 193

9.3. Siapa Pemilik Konstitusi? 195
9.4. Siapa Berhak Mengubah Konstitusi? 197
9.5. Legalitas Perubahan dan Legitimasi Perubahan 199
9.6. Persetujuan Rakyat terhadap Perubahan Fundamental 201
9.7. Konstitusi sebagai *Firmware* Negara 203
BAB 10 - Referendum: Ketika Rakyat Ditanya 209
10.1. Mengapa Keputusan Fundamental Memerlukan Legitimasi Tinggi 212
10.2. Referendum sebagai Instrumen Kedaulatan Rakyat 214
10.3. TAP MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum 216
10.4. Pencabutan TAP Referendum Tahun 1998 218
10.5. Empat Perubahan UUD 1945 220
10.6. Mengapa Persetujuan Rakyat Menjadi Pertanyaan Penting 222
10.7 Referendum Bukan Satu-Satunya Bentuk Kedaulatan Langsung 223
10.8. Mendesain Partisipasi Konstitusional Rakyat 225
BAB 11 - Root Access Negara 233
11.1. Negara sebagai Sistem 235
11.2. Pancasila sebagai *Kernel* Bangsa 237
11.3. Konstitusi sebagai *Firmware* Negara ... 239
11.4. Institusi Negara sebagai *System Architecture* 241
11.5. Pemerintah sebagai Operator 243
11.6. Rakyat sebagai *Sovereign Owner* 244

11.7 Apa yang Dimaksud *Root Access*? 246
11.8. Ketika Pemilik Kehilangan Kendali....248
11.10. Mengembalikan *Root Access* kepada Pemilik Sah.....252

BAGIAN VI — NEGARA SUBSTANTIF.....258
BAB 12 - Apa Itu Negara Substantif?.....259
12.1. Dari Legalitas Menuju Hakikat 262
12.2. Negara yang Benar-Benar Dimiliki Rakyat 264
12.3. Negara yang Melindungi 267
12.4. Negara yang Menghadirkan Keadilan 269
12.5. Negara yang Memakmurkan.....270
12.6. Negara yang Mencerdaskan 272
12.7. Negara yang Menjaga Kedaulatan.....274
12.8. Negara sebagai Amanah.....275
BAB 13 - Negara Formal vs Negara Substantif.....285
13.1. Negara yang Diakui vs Negara yang Dirasakan 286
13.2. Legalitas vs Legitimasi.....288
13.3. Pemilu vs Kedaulatan 290
13.4. Pertumbuhan vs Kemakmuran 291
13.5. Hukum vs Keadilan 293
13.6. Pemerintahan vs Pelayanan 295
13.7. Warga Negara Administratif vs Rakyat Berdaulat 296
13.8. Kemerdekaan Formal vs Kemerdekaan Substantif.....297
13.9. Tabel Indikator Negara Formal dan Negara Substantif.....299

13.10 Mengukur Jarak Indonesia di antara Keduanya 302

BAGIAN VII — 81 TAHUN, APA YANG SUDAH MERDEKA? 310
BAB 14 - Audit 81 Tahun Kemerdekaan 311
14.1. Kemerdekaan Formal 313
14.2. Kedaulatan Konstitusional 315
14.3. Kedaulatan Hukum 316
14.4. Kedaulatan Ekonomi 318
14.5. Kedaulatan Sumber Daya Alam 319
14.6. Kedaulatan Pangan 321
14.7. Kedaulatan Energi 322
14.8. Kedaulatan Teknologi dan Data 323
14.9. Kedaulatan Budaya 324
14.10. Kedaulatan Pengetahuan 325
BAB 15 - Penjajahan Setelah Penjajah Pergi 331
15.1. Kolonialisme Klasik dan Kolonialisme Struktural 334
15.2. Ketergantungan Ekonomi 337
15.3. Ketergantungan Teknologi 340
15.40 Ketergantungan Pengetahuan 342
15.5. Ketergantungan Regulasi 344
15.6. Ketergantungan Budaya 347
15.7. Invited Colonialism 349
15.8. Membedakan Kerja Sama Global dan Ketergantungan 351

BAGIAN VIII — MENGEMBALIKAN NEGARA KEPADA RAKYAT 359
BAB 16 - Restore Indonesia 360

16.1. Bukan Membubarkan Negara, tetapi Memulihkan Negara 362
16.2. Mengembalikan Pancasila sebagai *Kernel* 365
16.3. Memperbaiki *Firmware* Konstitusi 367
16.4. Memulihkan Kedaulatan Rakyat 368
16.5. Memperkuat Kontrol terhadap Kekuasaan 370
16.6. Mengembalikan Negara kepada Tujuan Pembentukannya 371
BAB 17 - Free Indonesia 378
17.1. Merdeka dari Ketergantungan 380
17.2. Merdeka Berpikir 382
17.3. Merdeka Menentukan Sistem 384
17.4. Merdeka Mengelola Kekayaan 386
17.5. Merdeka Menentukan Masa Depan ... 389
17.6. Dari Kemerdekaan Formal Menuju Kemerdekaan Substantif 390
BAB 18 - Save Nusantara 398
18.1. Negara Boleh Berubah, Nusantara Harus Tetap Hidup 400
18.2. Menyelamatkan Manusia 403
18.3. Menyelamatkan Keluarga 406
18.4. Menyelamatkan Masyarakat 409
18.5. Menyelamatkan Budaya 412
18.6. Menyelamatkan Alam 415
18.7. Menyelamatkan Kedaulatan 417
18.8. Menyelamatkan Peradaban Nusantara 419

BAGIAN IX — MEMBANGUN NEGARA SUBSTANTIF INDONESIA 426
BAB 19 - Arsitektur Negara Rakyat 427
19.1. Rakyat sebagai *Sovereign Owner* 429
19.2. Konstitusi sebagai Kontrak Fundamental 431
19.3. Pemerintah sebagai Penerima Mandat 433
19.4. Lembaga Negara sebagai Pelaksana Fungsi 435
19.5. Mekanisme Kontrol Rakyat 437
19.6. Mekanisme Koreksi Konstitusional 439
19.7. Persetujuan Rakyat untuk Keputusan Fundamental 441
19.8. Teknologi dan Demokrasi Partisipatif 443
19.9. Dari Representative Democracy menuju Sovereign Democracy 445
BAB 20 - Dari Penduduk Menjadi Warga Negara, dari Warga Negara Menjadi Rakyat Berdaulat... 453
20.1. Penduduk Bukan Sekadar Nomor Administrasi 455
20.2. Warga Negara Bukan Sekadar Pemegang Identitas 458
20.3. Rakyat Bukan Sekadar Pemilih 462
20.4. Pendidikan Kenegaraan..... 465
20.5. Kesadaran Konstitusional 468
20.6. Root Users..... 470
20.7. Rakyat yang Memahami Negara..... 473
BAB 21 - Negara yang Dimiliki Rakyat 489
21.1. Negara sebagai Amanah Bersama 491
21.2. Kekuasaan sebagai Mandat 494

21.3. Konstitusi sebagai Kesepakatan Rakyat 497
21.4. Ekonomi untuk Kemakmuran Rakyat 500
21.6. Pemerintah untuk Pelayanan 506
21.7. Kedaulatan untuk Kemerdekaan 508
21.8. Negara Substantif sebagai Negara Rakyat 510

BAGIAN X — KEMERDEKAAN KEDUA 521
BAB 22 - Indonesia Tidak Perlu Merdeka Lagi, Indonesia Perlu Menyempurnakan Kemerdekaan 522
22.1. Menghormati Kemerdekaan 1945 524
22.2. Kemerdekaan sebagai Proses yang Belum Selesai 526
22.3. Generasi 1945 Merebut Kemerdekaan 528
22.4. Generasi 2026 Menyempurnakan Kedaulatan 529
22.5. Dari Negara Formal Menuju Negara Substantif 531
22.6. Dari Kemerdekaan Formal Menuju Kemerdekaan Menyeluruh 532
22.7. Kemerdekaan Kedua sebagai Transformasi, Bukan Revolusi Kekerasan 534
BAB 23 - 100 Tahun Indonesia: 2045 Mau Menjadi Negara Apa? 543
23.1. Dari 81 Tahun Menuju Satu Abad 545
23.2. Indonesia Emas atau Indonesia Berdaulat? 547

23.3. Negara Kaya Belum Tentu Negara Rakyat 549
23.4. Negara Maju Belum Tentu Negara Substantif 550
23.5. Pancasila sebagai *Kernel* Bangsa 552
23.6. Konstitusi sebagai *Firmware* Negara ... 553
23.7. Rakyat Memegang *Root Access* 555
23.8. Negara Substantif Indonesia 2045 557

EPILOG - 17 Agustus yang Belum Selesai 567

PROLOG
81 Tahun Merdeka, Sudahkah Rakyat Memiliki Negara?

Tanggal 17 Agustus 2026, Indonesia genap berusia 81 tahun sejak Soekarno dan Mohammad Hatta, atas nama bangsa Indonesia, memproklamasikan kemerdekaan pada 17 Agustus 1945. 81 tahun bukan perjalanan yang pendek bagi sebuah negara. Beberapa generasi telah lahir dan tumbuh dalam rentang waktu tersebut. Pemerintahan berganti, konstitusi mengalami perjalanan panjang, sistem ketatanegaraan berubah, pembangunan bergerak dari satu tahap menuju tahap berikutnya, kota-kota berkembang, teknologi mengubah kehidupan, dan Indonesia tumbuh menjadi salah satu bangsa besar yang diperhitungkan di dunia. Bendera Merah Putih berkibar di seluruh penjuru negeri, lagu Indonesia Raya dinyanyikan, pemerintahan berjalan, pemilihan umum diselenggarakan, hukum dibuat, pajak dipungut, anggaran negara dibelanjakan, dan hubungan diplomatik dengan bangsa-bangsa lain terus berlangsung. Tidak ada keraguan bahwa secara formal-yuridis Republik Indonesia merupakan sebuah negara yang merdeka dan berdaulat.

Namun usia 81 tahun seharusnya memberikan keberanian kepada sebuah bangsa untuk mengajukan pertanyaan yang lebih dalam daripada sekadar merayakan perjalanan waktu. Kemerdekaan tidak cukup diperingati dengan menghitung berapa tahun telah berlalu sejak proklamasi. Kemerdekaan perlu

terus diperiksa berdasarkan tujuan yang hendak diwujudkan melalui kemerdekaan itu sendiri. Jika pada tahun 1945 pertanyaan terbesar bangsa Indonesia adalah bagaimana melepaskan diri dari penjajahan dan mendirikan negara merdeka, maka 81 tahun kemudian pertanyaannya harus berkembang. Apakah kemerdekaan yang telah diperoleh secara formal telah tumbuh menjadi kemerdekaan yang substantif? Apakah negara yang telah dibentuk benar-benar menjadi instrumen bagi rakyat untuk menentukan masa depannya sendiri? Apakah kedaulatan yang secara konstitusional dinyatakan berada di tangan rakyat telah hidup sebagai kenyataan dalam penyelenggaraan negara?

Pertanyaan tersebut tidak dimaksudkan untuk menyangkal Proklamasi 17 Agustus 1945, apalagi meniadakan keberadaan Republik Indonesia. Justru penghormatan terhadap kemerdekaan menuntut keberanian untuk terus menguji apakah cita-cita kemerdekaan telah diwujudkan. Kemerdekaan formal adalah pencapaian sejarah yang sangat besar. Bangsa Indonesia berhasil menyatakan kepada dunia bahwa penjajahan harus berakhir dan sebuah negara baru telah lahir. Namun berdirinya negara merupakan awal dari perjalanan, bukan akhir. Setelah negara terbentuk, muncul tugas yang jauh lebih berat, yaitu memastikan bahwa negara benar-benar bekerja sesuai dengan alasan mengapa negara tersebut didirikan.

Di sinilah perbedaan antara **negara formal** dan **negara substantif** menjadi penting. Negara formal menjawab pertanyaan mengenai keberadaan dan

legalitas. Apakah terdapat wilayah, pemerintahan, hukum, konstitusi, rakyat atau penduduk, serta kemampuan menjalankan hubungan dengan negara lain? Apakah negara tersebut diakui dalam pergaulan internasional? Apakah institusi-institusinya berjalan? Indonesia memenuhi berbagai karakter formal tersebut. Negara substantif mengajukan pertanyaan yang berbeda. Apakah kekuasaan benar-benar bersumber dari rakyat? Apakah hukum menghadirkan keadilan? Apakah kekayaan negara menghasilkan kemakmuran bersama? Apakah pemerintahan bekerja sebagai penerima mandat rakyat? Apakah rakyat mempunyai kemampuan yang memadai untuk mengawasi, mengoreksi, dan menentukan arah fundamental negara? Pada lapisan inilah keberadaan negara tidak cukup hanya dibuktikan dengan dokumen, lembaga, simbol, dan pengakuan, tetapi harus dirasakan melalui kehidupan rakyat.

Karena itu, pertanyaan **"Sudahkah rakyat memiliki negara?"** bukanlah pertanyaan mengenai sertifikat kepemilikan dalam pengertian hukum perdata. Pertanyaan tersebut menyentuh hakikat kedaulatan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menempatkan rakyat pada posisi yang sangat tinggi dengan menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Jika rakyat merupakan pemegang kedaulatan, konsekuensinya jauh lebih besar daripada sekadar hak untuk datang ke tempat pemungutan suara setiap beberapa tahun sekali. Kedaulatan menyangkut sumber legitimasi kekuasaan

itu sendiri. Pemerintah berganti, pejabat datang dan pergi, lembaga dapat berubah, bahkan konstitusi dapat mengalami perubahan, tetapi rakyat tetap menjadi sumber legitimasi yang membuat seluruh bangunan tersebut mempunyai alasan untuk berdiri.

Dari sinilah muncul persoalan mendasar. **Siapa sebenarnya yang memiliki negara? Siapa yang mengendalikan negara? Dan untuk siapa negara bekerja?** Tiga pertanyaan tersebut tampak sederhana, tetapi membawa kita memasuki jantung persoalan ketatanegaraan. Jika rakyat merupakan pemilik kedaulatan, seberapa jauh rakyat mempunyai kemampuan untuk menentukan arah negara? Jika pemerintah menerima mandat, bagaimana rakyat mengontrol penggunaan mandat tersebut? Jika konstitusi merupakan kesepakatan fundamental kehidupan bernegara, bagaimana hubungan rakyat dengan perubahan-perubahan fundamental terhadap konstitusi? Jika kekayaan alam dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, bagaimana ukuran bahwa kemakmuran tersebut benar-benar kembali kepada rakyat? Jika pembangunan dilakukan atas nama rakyat, bagaimana rakyat menentukan pembangunan seperti apa yang sesungguhnya dibutuhkan?

Persoalan menjadi semakin menarik ketika dibedakan antara **rakyat, warga negara, penduduk, dan masyarakat**. Masyarakat merupakan realitas sosial kehidupan bersama. Bangsa tumbuh dari kesadaran historis dan identitas bersama. Rakyat mempunyai kedudukan sebagai subjek kedaulatan. Warga negara

mempunyai hubungan keanggotaan hukum dengan negara. Penduduk mempunyai hubungan teritorial karena bertempat tinggal dalam wilayah negara menurut ketentuan hukum. Seluruh istilah tersebut berkaitan dengan manusia, tetapi tidak memiliki makna yang sama. Kekeliruan membedakannya dapat membuat pembicaraan mengenai kedaulatan menjadi kabur. Rakyat tidak boleh direduksi hanya menjadi kumpulan penduduk yang dicatat administrasi negara, sebagaimana warga negara tidak boleh dipandang hanya sebagai pemegang dokumen identitas.

Dalam konstruksi negara demokratis, negara tidak menciptakan kedaulatan rakyat. Justru legitimasi negara memperoleh sumbernya dari rakyat. Negara kemudian membentuk sistem hukum untuk mengatur hubungan manusia dengan organisasi negara melalui kewarganegaraan, kependudukan, hak, kewajiban, lembaga, dan berbagai mekanisme pemerintahan. Karena itu terdapat persoalan filosofis yang sangat penting ketika hubungan tersebut berbalik. Negara yang seharusnya menjadi alat dapat perlahan diperlakukan seolah-olah menjadi pemilik. Pemerintah yang seharusnya menerima mandat dapat dipersepsikan seolah-olah menjadi sumber kekuasaan. Rakyat yang seharusnya menjadi subjek kedaulatan dapat mengalami reduksi menjadi objek administrasi, objek pembangunan, objek kebijakan, bahkan sekadar angka dalam statistik elektoral.

Buku ini menggunakan analogi sistem untuk membantu membaca persoalan tersebut. Jika negara dipandang sebagai sebuah sistem besar, rakyat

merupakan **sovereign owner**, pemilik kedaulatan yang memberikan legitimasi terhadap keberadaan sistem. Pemerintah bukan pemilik, melainkan operator yang memperoleh kewenangan berdasarkan aturan. Konstitusi menjadi *firmware* yang mengatur bagaimana sistem negara bekerja. Lembaga-lembaga negara menjadi bagian dari arsitektur sistem yang menjalankan fungsi tertentu. Dalam kerangka yang lebih luas, Pancasila ditempatkan sebagai *kernel* bangsa, inti nilai yang seharusnya memberikan arah terhadap seluruh sistem kehidupan nasional.

Dari analogi tersebut muncul istilah yang akan berulang dalam buku ini, yaitu ***root access***. Dalam sebuah sistem, kepemilikan tanpa kemampuan mengendalikan bagian-bagian fundamental akan melahirkan pertanyaan mengenai arti kepemilikan itu sendiri. Demikian pula dalam kehidupan bernegara. Jika rakyat disebut sebagai pemegang kedaulatan, maka perlu terus diuji apakah struktur ketatanegaraan menyediakan mekanisme yang memadai agar rakyat mampu menjalankan kedudukan tersebut secara substantif. Bukan berarti seluruh keputusan negara harus dilakukan melalui pemungutan suara langsung. Negara modern memerlukan representasi, institusi, pembagian kewenangan, profesionalisme, dan administrasi yang kompleks. Namun representasi tidak boleh berubah menjadi pengalihan kepemilikan. Mandat bukan penyerahan kedaulatan untuk selamanya.

Pertanyaan mengenai *root access* menjadi semakin penting ketika menyentuh keputusan yang mengubah

struktur fundamental negara. Konstitusi menentukan hubungan antara rakyat dan kekuasaan, membagi kewenangan antarlembaga, mengatur hak warga negara, serta membentuk mekanisme dasar penyelenggaraan negara. Karena itu, perubahan konstitusi tidak hanya merupakan persoalan legalitas prosedural, tetapi juga persoalan legitimasi. Sebuah perubahan dapat memenuhi prosedur hukum yang berlaku, tetapi masyarakat tetap berhak mendiskusikan seberapa kuat hubungan perubahan tersebut dengan kehendak pemilik kedaulatan. Dari sinilah pembahasan mengenai referendum, perubahan UUD 1945, representasi, mandat, dan partisipasi konstitusional memperoleh tempat penting dalam buku ini.

Refleksi 81 tahun kemerdekaan juga tidak dapat berhenti pada persoalan dan konstitusi. Kemerdekaan substantif harus diuji dalam kehidupan ekonomi. Sebuah bangsa dapat mempunyai bendera sendiri tetapi tetap mempunyai ketergantungan yang sangat tinggi dalam teknologi, pangan, energi, modal, pengetahuan, ataupun berbagai sektor strategis. Hubungan internasional dan saling ketergantungan tentu merupakan kenyataan dunia modern dan tidak dengan sendirinya berarti hilangnya kedaulatan. Persoalan substantif muncul ketika ketergantungan tersebut mengurangi kemampuan bangsa menentukan pilihan berdasarkan kepentingannya sendiri. Karena itu, kedaulatan tidak cukup dipahami sebagai kemampuan menjaga batas wilayah, tetapi juga sebagai kemampuan menentukan arah pembangunan tanpa kehilangan kemerdekaan mengambil keputusan.

Hal yang sama berlaku terhadap hukum. Negara formal dapat mempunyai ribuan peraturan, gedung pengadilan, kepolisian, kejaksaan, lembaga pengawasan, dan berbagai institusi hukum. Negara substantif harus melangkah lebih jauh dengan bertanya apakah hukum menghadirkan keadilan. Ekonomi dapat tumbuh, tetapi harus ditanyakan apakah pertumbuhan menghadirkan kemakmuran. Pemilu dapat berlangsung teratur, tetapi harus ditanyakan apakah demokrasi menghadirkan kedaulatan. Pemerintah dapat bekerja setiap hari, tetapi harus ditanyakan apakah kekuasaan benar-benar digunakan untuk melindungi dan melayani rakyat. Dengan demikian, negara substantif tidak meniadakan negara formal. Negara substantif justru menghidupkan substansi di balik seluruh bentuk formal tersebut.

Buku ini karena itu bukan sebuah ajakan untuk membenci negara. Buku ini merupakan ajakan untuk **memiliki negara secara lebih sadar**. Kritik terhadap sistem tidak identik dengan penolakan terhadap Indonesia. Memperbaiki konstitusi bukan berarti merendahkan para pendiri bangsa. Menguji institusi bukan berarti membenci pemerintahan. Justru bangsa yang mencintai negaranya tidak akan membiarkan negara berhenti belajar. Sistem buatan manusia selalu memiliki kemungkinan untuk diperbaiki karena zaman berubah, tantangan berkembang, teknologi bergerak, dan kebutuhan masyarakat terus mengalami transformasi.

81 tahun kemerdekaan merupakan momentum yang tepat untuk melakukan refleksi tersebut. Generasi

1945 menghadapi tugas merebut dan mempertahankan kemerdekaan. Generasi sesudahnya menghadapi tugas membangun negara. Generasi hari ini menghadapi tantangan yang berbeda, yaitu memastikan bahwa negara yang telah dibangun benar-benar berkembang menjadi negara substantif. Tugas tersebut bukan untuk mengulangi perjuangan 1945, melainkan meneruskan substansinya. Kemerdekaan tidak cukup diwarisi sebagai tanggal sejarah. Kemerdekaan harus terus dihidupkan sebagai kemampuan rakyat menentukan masa depan bangsanya sendiri.

Karena itu, buku **Negara Formal vs Negara Substantif** tidak dimulai dengan sebuah kesimpulan bahwa Indonesia gagal menjadi negara. Buku ini dimulai dengan sebuah pertanyaan. Setelah 81 tahun kemerdekaan formal, sejauh mana negara telah hadir secara substantif dalam kehidupan rakyat? Pertanyaan tersebut akan membawa pembahasan kepada asal-usul negara, kedudukan rakyat, makna kewarganegaraan, konstitusi, referendum, *root access*, kedaulatan ekonomi, pengaruh global, hingga kemungkinan membangun arsitektur negara yang semakin menempatkan rakyat sebagai pemilik kedaulatan.

Pada 17 Agustus 1945, pertanyaan bangsa Indonesia adalah **apakah kita berani menjadi negara merdeka?** Sejarah telah memberikan jawabannya. Bangsa Indonesia berani, dan kemerdekaan itu diproklamasikan.

81 tahun kemudian, generasi ini menghadapi pertanyaan berikutnya yang tidak kalah penting.

Apakah negara yang telah merdeka itu sungguh-sungguh telah menjadi milik rakyatnya?

Sebab pada akhirnya, kemerdekaan sebuah bangsa tidak hanya diuji dari kemampuan mengibarkan benderanya sendiri, memiliki pemerintahan sendiri, membuat hukum sendiri, atau memperoleh pengakuan dari dunia. Kemerdekaan menemukan makna terdalam ketika rakyat yang menjadi sumber kedaulatan mempunyai daya untuk memastikan bahwa negara bergerak menuju tujuan yang menjadi alasan negara tersebut didirikan.

Kemerdekaan formal telah memberikan Indonesia sebuah negara. Perjalanan berikutnya adalah memastikan rakyat benar-benar memiliki negara itu secara substantif.

BAGIAN I — MEMAHAMI KEMBALI NEGARA

BAB 1
Negara Bukan Sesuatu yang Turun dari Langit

Ketika manusia lahir ke dunia, manusia tidak langsung berhadapan dengan negara. Seorang bayi pertama-tama bertemu dengan ibu, ayah, keluarga, dan lingkungan terdekat yang merawat kehidupannya. Jauh sebelum memahami apa itu presiden, parlemen, pengadilan, undang-undang, pajak, ataupun pemerintahan, manusia telah mengenal kasih sayang, perlindungan, kebutuhan, kerja sama, aturan, dan tanggung jawab melalui kehidupan bersama. Kenyataan sederhana tersebut mengandung sebuah pelajaran penting dalam memahami negara. Negara bukan titik awal kehidupan manusia. Negara hadir jauh setelah manusia membangun hubungan dengan manusia lain dan menemukan kebutuhan untuk mengatur kehidupan bersama dalam skala yang semakin besar.`

Karena itu, negara tidak boleh dipahami seolah-olah merupakan sesuatu yang turun dari langit dalam bentuk yang sudah selesai. Negara merupakan konstruksi kehidupan manusia. Bentuknya berkembang melalui sejarah, kebudayaan, konflik, kesepakatan, kebutuhan, pengalaman, serta nilai yang hidup di tengah suatu bangsa. Negara dapat berubah karena manusia yang membentuknya juga berubah. Sistem pemerintahan dapat diperbaiki karena sistem tersebut merupakan hasil pemikiran manusia. Konstitusi dapat

disempurnakan karena konstitusi merupakan kesepakatan fundamental yang dibuat untuk mengatur kehidupan manusia. Lembaga negara dapat ditata ulang ketika tidak lagi mampu menjalankan fungsinya. Tidak ada alasan untuk menganggap sebuah sistem buatan manusia sebagai sesuatu yang tidak dapat disentuh hanya karena sistem tersebut telah berlangsung selama puluhan atau bahkan ratusan tahun.

Pemahaman tersebut menjadi pintu masuk untuk membedakan negara formal dan negara substantif. Negara formal melihat negara dari keberadaan struktur, hukum, wilayah, pemerintahan, konstitusi, administrasi, serta pengakuan terhadap eksistensinya. Negara substantif mengajukan pertanyaan yang lebih mendasar mengenai hubungan antara seluruh struktur tersebut dengan manusia yang menjadi alasan keberadaan negara. Apakah negara melindungi? Apakah negara menghadirkan keadilan? Apakah negara memungkinkan manusia hidup bermartabat? Apakah kekuasaan benar-benar bekerja untuk kepentingan rakyat? Apakah rakyat sebagai pemegang kedaulatan mempunyai kemampuan nyata untuk menjaga arah negara? Pertanyaan-pertanyaan tersebut hanya dapat dijawab apabila perjalanan pembentukan negara ditelusuri kembali dari titik paling awal, yaitu manusia.

1.1. Manusia Mendahului Negara

Manusia ada sebelum negara. Pernyataan tersebut tampak sederhana, tetapi mempunyai konsekuensi

filosofis yang sangat besar. Negara tidak menciptakan manusia. Negara tidak menciptakan keluarga. Negara juga tidak menciptakan seluruh hubungan sosial yang membentuk kehidupan. Sebelum negara modern lahir, manusia telah hidup bersama, bekerja sama, membangun keluarga, menciptakan bahasa, mengembangkan kebudayaan, melakukan perdagangan, membentuk norma, menyelesaikan perselisihan, serta mempertahankan kelompoknya dari berbagai ancaman. Negara kemudian berkembang sebagai salah satu bentuk pengorganisasian kehidupan bersama dalam skala yang lebih besar.

Karena manusia mendahului negara, manusia tidak boleh direduksi menjadi sekadar komponen administratif negara. Nomor identitas, dokumen kewarganegaraan, data kependudukan, status pajak, maupun berbagai kategori administratif merupakan instrumen yang dibuat negara untuk mengatur kehidupan. Seluruh instrumen tersebut penting, tetapi tidak menentukan nilai dasar manusia. Martabat manusia tidak muncul karena seseorang memperoleh kartu identitas dari negara. Hakikat kehidupan manusia juga tidak bergantung pada pengakuan birokrasi. Justru sistem administrasi dibentuk untuk melayani manusia yang telah lebih dahulu memiliki kehidupan, martabat, kebutuhan, dan hubungan sosial.

Dari sinilah hubungan antara manusia dan negara perlu diletakkan secara tepat. Manusia bukan untuk negara. Negara dibentuk untuk manusia. Negara bukan tujuan akhir kehidupan. Negara merupakan instrumen yang dibangun untuk membantu manusia mencapai

kehidupan bersama yang lebih aman, adil, tertib, makmur, dan bermartabat. Ketika hubungan tersebut dibalik, negara berpotensi berkembang menjadi struktur kekuasaan yang meminta manusia mengabdi kepada sistem tanpa lagi mempertanyakan apakah sistem tersebut masih bekerja bagi kehidupan.

Kesalahan memahami titik awal ini dapat menghasilkan kesalahan pada seluruh bangunan ketatanegaraan. Jika negara dianggap lebih tinggi daripada manusia secara mutlak, kekuasaan mudah memperoleh pembenaran untuk mengorbankan manusia atas nama stabilitas, pembangunan, keamanan, ataupun kepentingan negara. Sebaliknya, ketika negara dipahami sebagai instrumen kehidupan bersama, setiap penggunaan kekuasaan harus selalu dapat dikembalikan kepada pertanyaan mengenai manfaatnya bagi manusia dan tujuan kehidupan bersama.

Manusia juga tidak hidup sebagai individu yang terisolasi. Sejak awal kehidupan, manusia bergantung kepada manusia lain. Kelahiran membutuhkan pertolongan. Pertumbuhan membutuhkan pengasuhan. Pendidikan membutuhkan interaksi. Produksi membutuhkan kerja sama. Keamanan membutuhkan kebersamaan. Bahkan identitas manusia berkembang melalui bahasa, nilai, pengetahuan, dan kebudayaan yang diwariskan oleh generasi sebelumnya. Karena itu, perjalanan menuju negara tidak dimulai dari negara itu sendiri, melainkan dari hubungan manusia dengan manusia lainnya.

Dalam kerangka buku ini, pemahaman tersebut penting karena kedaulatan pada akhirnya harus kembali kepada manusia yang hidup bersama sebagai rakyat. Negara dapat mempunyai gedung pemerintahan yang megah, birokrasi yang luas, anggaran yang besar, teknologi yang canggih, dan aparatur yang kuat, tetapi seluruhnya kehilangan alasan keberadaan apabila manusia justru semakin jauh dari keadilan dan kesejahteraan. Negara formal dapat terus berjalan karena mesin administrasinya bekerja. Negara substantif hanya hidup apabila manusia merasakan tujuan keberadaan negara dalam kehidupan sehari-hari.

1.2. Dari Keluarga Menuju Masyarakat

Hubungan sosial pertama yang dikenal manusia adalah keluarga. Dalam keluarga, manusia pertama kali belajar mengenai hak dan kewajiban tanpa mengenal istilah konstitusi. Anak menerima perlindungan, tetapi juga belajar menghormati. Orang tua memiliki kewenangan, tetapi kewenangan tersebut disertai tanggung jawab. Keputusan dibuat, kebutuhan dibagi, konflik diselesaikan, dan nilai diwariskan. Dalam bentuk paling sederhana, keluarga memperlihatkan bahwa kehidupan bersama selalu membutuhkan keseimbangan antara kebebasan, kewenangan, tanggung jawab, dan kepentingan bersama.

Keluarga kemudian berhubungan dengan keluarga lain. Kebutuhan manusia semakin kompleks dan tidak dapat dipenuhi oleh satu keluarga secara mandiri. Ada kebutuhan terhadap pangan, keamanan, perdagangan, pengetahuan, pengobatan, keterampilan,

serta berbagai bentuk kerja sama. Dari hubungan antarkeluarga berkembang komunitas yang semakin luas. Manusia mulai mengenal tetangga, kampung, kelompok pekerjaan, kelompok keagamaan, komunitas adat, pasar, pusat pendidikan, serta berbagai bentuk organisasi sosial. Dari sinilah masyarakat tumbuh.

Masyarakat adalah kehidupan bersama. Masyarakat lahir karena manusia berinteraksi secara terus-menerus dan membentuk hubungan sosial yang relatif stabil. Masyarakat tidak harus menunggu negara untuk dapat hidup. Sebuah masyarakat dapat mempunyai norma sebelum terdapat undang-undang tertulis. Masyarakat dapat memiliki mekanisme penyelesaian sengketa sebelum terdapat pengadilan modern. Masyarakat dapat membangun solidaritas sebelum terdapat kementerian sosial. Masyarakat dapat mengembangkan pendidikan sebelum terdapat kementerian pendidikan. Masyarakat bahkan dapat menciptakan sistem ekonomi jauh sebelum terdapat bank sentral ataupun kementerian keuangan.

Hal tersebut tidak berarti negara tidak diperlukan. Justru perkembangan masyarakat yang semakin kompleks pada akhirnya membutuhkan organisasi yang mampu mengatur persoalan dalam skala yang tidak lagi dapat diselesaikan melalui hubungan sosial sederhana. Namun kenyataan bahwa masyarakat dapat hidup sebelum negara memperlihatkan sesuatu yang penting yaitu negara tidak menciptakan seluruh keteraturan sosial dari titik nol. Negara memasuki kehidupan yang sebelumnya telah memiliki nilai, norma, budaya, dan mekanisme sosialnya sendiri.

Karena itu, negara yang sehat tidak menghancurkan kemampuan masyarakat mengatur dirinya sendiri. Negara justru memperkuat kapasitas tersebut. Gotong royong, musyawarah, solidaritas keluarga, lembaga adat, organisasi masyarakat, komunitas keagamaan, koperasi, kelompok profesi, dan berbagai bentuk kehidupan sosial merupakan kekayaan yang membuat masyarakat memiliki daya hidup. Apabila seluruh persoalan masyarakat harus selalu menunggu perintah negara, masyarakat perlahan kehilangan kemampuan mengelola kehidupan bersama.

Negara substantif membutuhkan masyarakat yang kuat. Kekuatan negara tidak selalu berbanding lurus dengan besarnya birokrasi. Dalam banyak keadaan, kekuatan negara justru tumbuh ketika masyarakat memiliki kemampuan menyelesaikan berbagai persoalan pada tingkat yang paling dekat dengan kehidupan mereka. Negara kemudian hadir pada persoalan yang memang memerlukan koordinasi, kewenangan, dan sumber daya dalam skala lebih besar.

Dari keluarga menuju masyarakat, manusia belajar bahwa kehidupan bersama tidak hanya membutuhkan aturan, tetapi juga kepercayaan. Hukum dapat memaksa seseorang memenuhi kewajiban tertentu, tetapi hukum tidak dapat sendirian menciptakan solidaritas. Peraturan dapat menentukan sanksi, tetapi tidak dapat sendirian melahirkan kepedulian. Negara dapat membangun infrastruktur, tetapi tidak dapat dengan sendirinya menciptakan rasa

memiliki. Unsur-unsur tersebut tumbuh dari kehidupan masyarakat.

Karena itu, sebelum berbicara mengenai negara, bangsa harus memahami masyarakatnya sendiri. Negara yang terputus dari masyarakat akan mudah menjadi mesin administratif. Kebijakan dibuat berdasarkan angka, tetapi kehilangan manusia di balik angka tersebut. Penduduk dihitung, tetapi suara kehidupan mereka tidak didengar. Pada titik tersebut negara mungkin tetap kuat secara formal, tetapi semakin lemah secara substantif.

1.3. Dari Masyarakat Menuju Bangsa

Tidak setiap masyarakat otomatis menjadi bangsa. Masyarakat dapat terbentuk karena manusia tinggal berdekatan, bekerja bersama, menjalankan aktivitas ekonomi, ataupun berbagi lingkungan sosial. Bangsa membutuhkan sesuatu yang lebih dalam. Bangsa lahir ketika berbagai kelompok manusia mulai memiliki kesadaran bahwa terdapat nasib, sejarah, identitas, cita-cita, atau masa depan yang ingin diperjuangkan bersama.

Dalam konteks Indonesia, proses tersebut memiliki perjalanan sejarah yang sangat panjang. Nusantara terdiri atas ribuan pulau, ratusan kelompok etnis, beragam bahasa, tradisi, kerajaan, komunitas keagamaan, dan pengalaman sejarah. Kesatuan Indonesia tidak lahir karena seluruh masyarakat tersebut sejak awal mempunyai bentuk kehidupan yang seragam. Justru Indonesia tumbuh dari keberagaman yang perlahan menemukan kesadaran mengenai

kebutuhan untuk hidup dan memperjuangkan masa depan bersama.

Bangsa karena itu bukan sekadar kumpulan penduduk dalam suatu wilayah. Bangsa adalah kesadaran kebersamaan. Wilayah dapat digambar pada peta, tetapi bangsa hidup dalam pikiran dan perasaan manusia. Pemerintah dapat menetapkan batas administratif, tetapi tidak dapat memerintahkan rasa kebangsaan lahir hanya melalui peraturan. Kesadaran kebangsaan tumbuh melalui pengalaman sejarah, perjuangan, bahasa, pendidikan, kebudayaan, nilai, serta cita-cita yang dibagikan bersama.

Kesadaran tersebut menjadi sangat penting ketika masyarakat menghadapi ancaman atau ketidakadilan yang tidak dapat diselesaikan sendiri-sendiri. Penjajahan memberikan pengalaman bersama bahwa masyarakat yang terpisah-pisah lebih mudah dikuasai. Dari pengalaman tersebut tumbuh kesadaran bahwa perjuangan membutuhkan identitas yang melampaui kesukuan, kerajaan, daerah, maupun kelompok. Bahasa Indonesia menjadi salah satu jembatan. Pergerakan nasional memperluas kesadaran. Sumpah Pemuda menegaskan orientasi kebangsaan. Proklamasi kemudian menyatakan kehendak bangsa tersebut dalam bentuk kemerdekaan formal.

Dengan demikian, bangsa mendahului negara dalam urutan konseptual yang digunakan buku ini. Negara Indonesia tidak menciptakan bangsa Indonesia dari ketiadaan pada 18 Agustus 1945. Kesadaran mengenai bangsa Indonesia telah tumbuh sebelum struktur Negara Republik Indonesia dibentuk. Negara

menjadi wadah bagi bangsa yang telah membangun kehendak untuk hidup bersama dan menentukan masa depannya sendiri.

Pemahaman ini sangat penting karena negara dapat berubah bentuk, sementara bangsa dapat terus hidup. Konstitusi dapat mengalami perubahan. Struktur lembaga negara dapat ditata ulang. Sistem pemilu dapat berganti. Pemerintahan datang dan pergi. Namun bangsa tidak boleh kehilangan kesadaran mengenai alasan hidup bersama. Ketika kesadaran kebangsaan melemah, negara formal dapat tetap berdiri sementara substansi kebersamaan perlahan menghilang.

Karena itu, menjaga bangsa tidak cukup dilakukan dengan menjaga batas wilayah. Bangsa juga harus dijaga melalui keadilan. Ketidakadilan yang terus-menerus dapat merusak rasa memiliki. Ketimpangan yang ekstrem dapat menciptakan jarak sosial. Hukum yang kehilangan kepercayaan dapat melemahkan legitimasi. Kebijakan yang tidak memperhatikan keragaman masyarakat dapat memperbesar keterasingan. Negara substantif karena itu tidak hanya menjaga wilayah bangsa, tetapi juga menjaga alasan mengapa manusia di dalam wilayah tersebut ingin terus hidup bersama.

1.4. Dari Bangsa Menuju Rakyat

Ketika sebuah bangsa membangun kehendak untuk menentukan nasib bersama, muncul konsep yang lebih khusus, yaitu rakyat. Dalam kehidupan sehari-hari, kata rakyat sering digunakan sebagai sinonim

masyarakat, penduduk, atau orang banyak. Dalam kerangka ketatanegaraan, maknanya perlu dibedakan dengan lebih hati-hati. Masyarakat menunjuk kepada kehidupan sosial. Bangsa menunjuk kepada kesadaran kebersamaan historis dan identitas. Rakyat menunjuk kepada dimensi dari manusia yang menjadi sumber legitimasi dan kedaulatan negara.

Karena itu, ungkapan kedaulatan rakyat memiliki arti yang jauh lebih dalam daripada sekadar jumlah orang yang hidup dalam wilayah tertentu. Rakyat bukan hanya objek yang diperintah. Rakyat merupakan alasan mengapa kekuasaan memperoleh legitimasi. Dalam negara yang mendasarkan diri pada kedaulatan rakyat, pejabat tidak memperoleh kekuasaan karena secara pribadi lebih tinggi daripada manusia lainnya. Kekuasaan diperoleh karena terdapat sistem yang memberikan mandat untuk menjalankan fungsi tertentu atas nama kehidupan bersama.

Pembedaan tersebut menjelaskan mengapa rakyat tidak sama dengan penduduk. Penduduk berkaitan dengan keberadaan manusia dalam wilayah negara menurut ketentuan hukum. Orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia dapat menjadi penduduk tanpa menjadi warga negara Indonesia. Warga negara menunjuk kepada hubungan keanggotaan hukum dengan negara. Seorang warga negara Indonesia dapat tinggal di luar negeri dan tetap memiliki status kewarganegaraan Indonesia. Sementara rakyat, dalam konteks kedaulatan, merupakan sumber legitimasi negara.

Pembedaan tersebut juga mencegah kekeliruan yang sangat berbahaya, yaitu memperlakukan rakyat hanya sebagai objek administrasi. Negara memang perlu mengetahui jumlah penduduk, menerbitkan identitas, mengatur perpajakan, mencatat kelahiran dan kematian, serta menjalankan berbagai fungsi administratif. Namun rakyat tidak dapat direduksi menjadi sekadar data kependudukan. Dalam negara yang berdaulat rakyat, manusia bukan hanya orang yang didata oleh negara, tetapi bagian dari sumber legitimasi yang membuat negara mempunyai kewenangan.

Dengan demikian, perjalanan dari bangsa menuju rakyat merupakan perjalanan dari kesadaran kebersamaan menuju kesadaran kedaulatan. Bangsa mengatakan, "kita mempunyai sejarah dan masa depan bersama." Rakyat mengatakan, "karena kita hidup dan menentukan masa depan bersama, kekuasaan yang mengatur kehidupan bersama harus memperoleh legitimasi dari kita."

Pada titik inilah pertanyaan mengenai negara substantif mulai menemukan fondasinya. Jika rakyat merupakan sumber kedaulatan, struktur negara harus dapat menjelaskan bagaimana kedaulatan tersebut dijalankan. Tidak cukup hanya menyatakan rakyat berdaulat dalam teks konstitusi. Harus terdapat hubungan yang dapat dipahami antara rakyat, mandat, lembaga negara, proses formal, pengawasan, pertanggungjawaban, dan keputusan-keputusan fundamental.

1.5. Rakyat Membentuk Negara

Negara lahir ketika kebutuhan mengatur kehidupan bersama mencapai tingkat yang memerlukan organisasi kekuasaan yang lebih kompleks dan permanen. Masyarakat membutuhkan keamanan yang lebih luas, penyelesaian sengketa yang memiliki daya paksa, pengelolaan sumber daya bersama, pertahanan, infrastruktur, hubungan dengan kelompok lain, serta mekanisme pengambilan keputusan yang dapat berlaku terhadap seluruh komunitas formal. Negara menjadi jawaban terhadap kebutuhan tersebut.

Dalam kerangka kedaulatan rakyat, hubungan tersebut harus dibaca dari bawah ke atas. Rakyat memberikan legitimasi kepada negara, bukan negara memberikan kedaulatan kepada rakyat. Negara dapat mengatur bagaimana kedaulatan dilaksanakan melalui konstitusi dan hukum, tetapi sumber legitimasi kekuasaan tidak berasal dari pejabat, birokrasi, ataupun lembaga negara itu sendiri.

Hubungan tersebut dapat dianalogikan dengan seseorang yang membentuk sebuah organisasi untuk menjalankan tujuan tertentu. Organisasi membutuhkan struktur, aturan, pengurus, anggaran, dan kewenangan. Namun setelah organisasi terbentuk, pengurus tidak otomatis menjadi pemilik tujuan organisasi. Kewenangan diberikan agar fungsi dapat berjalan. Ketika kewenangan mulai digunakan untuk kepentingan pengurus dan bertentangan dengan tujuan pembentukan organisasi, muncul persoalan legitimasi.

Negara tentu jauh lebih kompleks daripada organisasi biasa. Namun prinsip dasarnya tetap relevan.

Kekuasaan membutuhkan alasan. Kewenangan membutuhkan sumber. Penggunaan sumber daya membutuhkan pertanggungjawaban. Dalam sistem kedaulatan rakyat, seluruh rantai tersebut pada akhirnya harus dapat ditelusuri kembali kepada rakyat.

Karena itu, konstitusi mempunyai kedudukan yang sangat penting. Konstitusi bukan hanya kumpulan pasal mengenai lembaga negara. Konstitusi merupakan arsitektur dasar yang menentukan bagaimana kekuasaan dibentuk, dibatasi, dibagi, digunakan, dan dipertanggungjawabkan. Konstitusi juga menentukan hubungan antara negara dan manusia yang berada di dalamnya. Dalam analogi yang digunakan buku ini, konstitusi dapat dipahami sebagai *firmware* negara karena mengatur fungsi dasar yang memungkinkan seluruh sistem kelembagaan bekerja.

Namun *firmware* bukan pemilik sistem. Pemerintah juga bukan pemilik sistem. Parlemen bukan pemilik sistem. Pengadilan bukan pemilik sistem. Seluruh lembaga tersebut merupakan bagian dari arsitektur negara yang memperoleh kewenangan berdasarkan konstitusi. Dalam kerangka kedaulatan rakyat, rakyat tetap merupakan *sovereign owner*.

Di sinilah gagasan *root access* mulai memperoleh makna. Jika rakyat merupakan pemilik kedaulatan, bagaimana hubungan antara pemilik dengan sistem yang dibentuk atas nama pemilik tersebut? Seberapa besar kemampuan rakyat menentukan perubahan fundamental? Bagaimana rakyat mengoreksi penyimpangan? Bagaimana mandat dapat diawasi? Bagaimana keputusan yang sangat menentukan masa

depan bangsa memperoleh legitimasi? Pertanyaan tersebut tidak selalu mempunyai jawaban sederhana, tetapi negara substantif harus berani menghadapinya.

Demokrasi perwakilan merupakan salah satu jawaban terhadap kompleksitas tersebut. Tidak mungkin ratusan juta manusia duduk setiap hari untuk mengambil seluruh keputusan pemerintahan. Karena itu, rakyat memberikan mandat kepada wakil dan pemimpin. Namun representasi bukan pemindahan kepemilikan. Pemilik yang menunjuk pengelola tidak kehilangan status sebagai pemilik hanya karena pengelolaan sehari-hari diserahkan kepada pihak lain.

Prinsip tersebut akan menjadi salah satu fondasi utama buku ini. Pemilu penting, tetapi kedaulatan rakyat tidak boleh direduksi menjadi pemilu. Kedaulatan jauh lebih luas daripada pencoblosan. Kedaulatan menyangkut hak rakyat untuk mengetahui, mengawasi, menilai, mengoreksi, berpartisipasi, dan memperoleh perlindungan terhadap penyalahgunaan kekuasaan. Untuk keputusan yang menyentuh struktur fundamental kehidupan negara, pertanyaan mengenai legitimasi rakyat menjadi semakin penting.

1.6. Negara sebagai Alat, Bukan Tujuan

Setelah negara terbentuk, muncul kecenderungan psikologis untuk melihat negara sebagai sesuatu yang lebih besar daripada manusia yang membentuknya. Negara memiliki gedung, lambang, aparat, protokol, hukum, anggaran, senjata, birokrasi, dan berbagai simbol kewibawaan. Individu terlihat kecil ketika berhadapan dengan seluruh struktur tersebut. Dari

sinilah mudah muncul anggapan bahwa manusia harus mengabdi kepada negara tanpa syarat.

Padahal negara dibentuk untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam konteks Indonesia, tujuan tersebut dirumuskan secara jelas dalam Pembukaan UUD 1945, antara lain melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Rumusan tersebut menunjukkan bahwa negara mempunyai fungsi instrumental. Negara dibentuk untuk melakukan sesuatu bagi kehidupan bangsa.

Karena itu, keberhasilan negara tidak boleh hanya diukur dari kemampuan mempertahankan keberadaan institusinya. Negara yang mempunyai birokrasi sangat besar belum tentu lebih berhasil daripada negara dengan birokrasi yang efisien. Negara yang membuat banyak peraturan belum tentu lebih adil. Negara yang mengumpulkan pajak lebih banyak belum tentu lebih makmur. Negara yang menyelenggarakan pemilu secara teratur belum tentu telah menyelesaikan seluruh persoalan kedaulatan. Seluruh bentuk formal harus diuji berdasarkan substansi tujuan.

Di sinilah perbedaan negara formal dan negara substantif semakin terlihat. Negara formal bertanya apakah institusi ada dan prosedur berjalan. Negara substantif bertanya apakah institusi dan prosedur tersebut mencapai tujuan pembentukannya. Pengadilan secara formal dapat berjalan karena perkara diproses dan putusan dikeluarkan. Secara substantif harus

ditanyakan apakah keadilan hadir. Pemerintah secara formal berjalan karena anggaran disusun dan program dilaksanakan. Secara substantif harus ditanyakan apakah kehidupan rakyat membaik. Demokrasi secara formal berjalan karena pemilu diselenggarakan. Secara substantif harus ditanyakan apakah rakyat benar-benar memiliki daya terhadap arah kekuasaan.

Memandang negara sebagai alat juga mengubah cara memahami loyalitas. Mencintai negara bukan berarti menyetujui setiap kebijakan pemerintah. Pemerintah adalah salah satu unsur penyelenggara negara pada periode tertentu. Negara jauh lebih besar daripada pemerintahan yang sedang berkuasa. Bangsa bahkan memiliki kedalaman historis yang melampaui struktur pemerintahan. Karena itu, kritik terhadap pemerintah dapat menjadi bagian dari kecintaan terhadap negara ketika kritik diarahkan untuk mengembalikan penyelenggaraan negara kepada tujuan yang seharusnya.

Prinsip yang sama berlaku terhadap konstitusi. Menghormati konstitusi tidak berarti menganggap seluruh ketentuan konstitusi tidak boleh pernah dievaluasi. Konstitusi merupakan instrumen dasar kehidupan negara. Ketika zaman berubah atau terdapat kelemahan dalam arsitektur kelembagaan, konstitusi dapat dibahas dan disempurnakan melalui mekanisme yang sah dan memiliki legitimasi. Justru karena konstitusi sangat penting, perubahan terhadapnya membutuhkan kehati-hatian yang jauh lebih besar daripada perubahan terhadap peraturan biasa.

Negara sebagai alat juga berarti kekuasaan harus selalu dibatasi oleh tujuan. Kekuasaan bukan penghargaan yang diberikan kepada seseorang karena memenangkan kompetisi kekuasaan. Kekuasaan merupakan kewenangan untuk menjalankan amanah tertentu. Semakin besar kewenangan, semakin besar pula tuntutan pertanggungjawaban. Ketika kekuasaan kehilangan orientasi tersebut, alat mulai mengambil posisi pemilik.

1.7. Ketika Alat Menguasai Pemiliknya

Persoalan terbesar dalam kehidupan bernegara muncul ketika hubungan antara pemilik dan alat mengalami pembalikan. Negara yang awalnya dibentuk untuk melayani kehidupan bersama dapat perlahan berkembang menjadi sistem yang terutama sibuk mempertahankan dirinya sendiri. Birokrasi dapat lebih memperhatikan prosedur daripada manusia. Partai politik dapat lebih memperhatikan keberlangsungan organisasi daripada aspirasi masyarakat. Pemilu dapat lebih berorientasi pada perebutan jabatan daripada pendidikan kedaulatan. Hukum dapat lebih sibuk menjaga kepastian formal daripada menghadirkan rasa keadilan. Pembangunan dapat lebih banyak mengejar indikator statistik daripada kualitas kehidupan.

Pembalikan tersebut tidak selalu terjadi melalui konspirasi besar ataupun perubahan yang berlangsung dalam satu malam. Sering kali proses berjalan perlahan melalui kebiasaan. Rakyat terbiasa menyerahkan seluruh urusan kepada negara. Negara terbiasa memperluas kewenangan. Masyarakat kehilangan

kemampuan mengontrol. Politik semakin profesional tetapi semakin jauh dari kehidupan sehari-hari. Administrasi semakin canggih tetapi manusia semakin dipandang sebagai data. Pada akhirnya terbentuk jarak antara rakyat sebagai sumber kedaulatan dan sistem yang bekerja atas nama rakyat.

Dalam bahasa sistem yang digunakan buku ini, keadaan tersebut dapat dibaca sebagai persoalan akses dan kontrol. Rakyat disebut sebagai pemilik, tetapi sebagian besar interaksi rakyat dengan negara justru berlangsung sebagai pengguna layanan administratif. Rakyat datang untuk memperoleh identitas, izin, bantuan, layanan kesehatan, pendidikan, atau berbagai fasilitas lainnya. Hubungan tersebut penting, tetapi tidak boleh menutupi hubungan yang lebih fundamental bahwa rakyat bukan hanya pengguna layanan negara. Rakyat merupakan sumber legitimasi negara.

Ketika rakyat hanya hadir sebagai pemilih pada saat pemilu dan kemudian hampir seluruh keputusan strategis berpindah kepada struktur perwakilan dan pemerintahan, muncul pertanyaan mengenai seberapa jauh *root access* rakyat masih bekerja. Pertanyaan tersebut tidak berarti setiap keputusan harus dikembalikan kepada referendum. Negara dengan ratusan juta penduduk tidak mungkin bekerja dengan cara demikian. Namun harus terdapat mekanisme yang memastikan bahwa representasi tidak berkembang menjadi keterputusan.

Masalah menjadi lebih serius apabila sistem mampu mengubah aturan fundamental mengenai

dirinya sendiri sementara hubungan dengan pemilik kedaulatan semakin jauh. Secara hukum, sebuah perubahan dapat sepenuhnya sah apabila dilakukan berdasarkan prosedur konstitusional. Namun negara substantif tidak berhenti pada pertanyaan mengenai legalitas. Negara substantif juga bertanya mengenai legitimasi, partisipasi, keterbukaan, dan hubungan antara perubahan fundamental tersebut dengan kehendak rakyat.

Dari sinilah konsep negara formal dan negara substantif memperoleh relevansi. Negara formal dapat terus berfungsi walaupun hubungan rakyat dengan kekuasaan melemah. Selama pemerintahan berjalan, pajak dapat dipungut, hukum dapat diterapkan, pemilu diselenggarakan, dan hubungan internasional berlangsung, negara tetap berfungsi secara formal. Negara substantif membutuhkan sesuatu yang lebih dalam, yaitu kepercayaan bahwa struktur tersebut benar-benar bekerja sebagai instrumen kedaulatan rakyat.

Ketika alat mulai menguasai pemiliknya, bahasa juga dapat mengalami perubahan. Pemerintah mulai dipersepsikan sebagai negara. Kritik terhadap pemerintah dianggap sebagai kritik terhadap negara. Kepentingan pejabat dapat dibungkus sebagai kepentingan nasional. Masyarakat diminta terus berkorban untuk negara tanpa memperoleh ruang yang cukup untuk mempertanyakan apakah pengorbanan tersebut benar-benar diperlukan bagi kepentingan bersama. Dalam keadaan seperti itu, batas antara negara

sebagai amanah dan negara sebagai kekuasaan mulai menjadi kabur.

Padahal pemerintah bukan negara secara keseluruhan. Pemerintah merupakan salah satu operator dalam sistem negara. Pejabat memegang jabatan untuk waktu terbatas. Partai politik merupakan instrumen partisipasi formal. Parlemen menjalankan fungsi representasi dan legislasi. Pengadilan menjalankan fungsi yudisial. Seluruhnya mempunyai peran penting, tetapi tidak satu pun boleh mengambil posisi sebagai pemilik kedaulatan.

Pemilik kedaulatan tetap rakyat.

Pernyataan tersebut mudah diucapkan, tetapi konsekuensinya sangat besar. Jika rakyat benar-benar pemilik kedaulatan, seluruh desain ketatanegaraan harus mampu menjelaskan bagaimana hubungan kepemilikan tersebut bekerja. Bagaimana rakyat memberikan mandat? Bagaimana mandat diawasi? Bagaimana penyimpangan dikoreksi? Bagaimana rakyat memperoleh informasi yang cukup untuk menilai kekuasaan? Bagaimana rakyat terlibat ketika aturan fundamental negara hendak diubah? Bagaimana kepentingan generasi yang belum lahir dilindungi dari keputusan jangka pendek? Bagaimana kekayaan bersama dikelola agar manfaatnya kembali kepada rakyat?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut membawa kita kepada substansi negara.

Negara substantif bukan negara tanpa institusi. Justru negara substantif membutuhkan institusi yang kuat. Negara substantif bukan negara tanpa hukum.

Negara substantif membutuhkan hukum yang lebih berwibawa. Negara substantif bukan negara yang setiap keputusannya ditentukan melalui suara langsung seluruh rakyat. Negara substantif tetap membutuhkan representasi, profesionalisme, birokrasi, keahlian, dan pembagian kewenangan. Perbedaannya terletak pada orientasi yaitu seluruh struktur tersebut tidak boleh kehilangan kesadaran mengenai siapa sumber legitimasi dan untuk tujuan apa kekuasaan diberikan.

Karena itu, memperbaiki negara tidak berarti menghancurkan negara. Memperbaiki negara berarti mengembalikan alat kepada fungsinya. Jika terdapat institusi yang tidak efektif, institusi diperbaiki. Jika terdapat kewenangan yang terlalu terkonsentrasi, keseimbangan dibangun. Jika terdapat mekanisme partisipasi yang terlalu lemah, kanal partisipasi diperkuat. Jika terdapat konstitusi yang membutuhkan penyempurnaan, perubahan dibahas melalui proses yang sah, terbuka, deliberatif, dan memperoleh legitimasi yang memadai. Negara bukan benda keramat yang tidak boleh disentuh. Negara merupakan amanah yang harus terus dirawat.

Di sinilah refleksi 81 tahun kemerdekaan Indonesia menemukan relevansinya. Indonesia tidak perlu mempertanyakan kembali apakah Proklamasi 17 Agustus 1945 sah sebagai tonggak kemerdekaan bangsa. Pertanyaan generasi hari ini berbeda. Setelah 81 tahun membangun negara, seberapa jauh alat yang dibentuk oleh kemerdekaan tersebut benar-benar bekerja untuk pemilik kedaulatannya?

Pertanyaan tersebut tidak dapat dijawab hanya dengan menunjukkan bahwa Indonesia mempunyai presiden, parlemen, pengadilan, tentara, polisi, kementerian, pemerintah daerah, pemilu, konstitusi, mata uang, paspor, ataupun hubungan diplomatik. Seluruhnya membuktikan keberadaan negara formal. Negara substantif membutuhkan pengujian yang lebih dalam. Apakah rakyat merasa memiliki negara? Apakah rakyat percaya kepada institusi? Apakah hukum menghadirkan keadilan? Apakah sumber daya bangsa memperbesar kemakmuran bersama? Apakah warga negara memiliki kesempatan yang setara untuk berkembang? Apakah keputusan fundamental memperoleh legitimasi yang kuat? Apakah negara mampu menentukan kepentingannya sendiri di tengah berbagai tekanan ekonomi dan geopolitik? Apakah generasi berikutnya akan menerima negara yang lebih baik daripada generasi sebelumnya?

Dengan demikian, perjalanan memahami negara harus dimulai kembali dari urutan yang paling mendasar yaitu Manusia → Keluarga → Masyarakat → Bangsa → Rakyat → Negara.

Urutan tersebut bukan sekadar diagram. Urutan tersebut mengandung filosofi kekuasaan. Manusia bukan produk negara. Masyarakat bukan ciptaan birokrasi. Bangsa bukan hasil keputusan pemerintah. Rakyat bukan bawahan kekuasaan. Negara justru hadir pada bagian akhir sebagai organisasi yang dibentuk untuk mengelola kehidupan bersama.

Setelah negara terbentuk, barulah muncul berbagai kategori hukum dan administratif. Manusia

memiliki hubungan keanggotaan dengan negara sebagai warga negara. Manusia yang bertempat tinggal dalam wilayah negara berada dalam kategori penduduk menurut ketentuan hukum. Pemerintahan dibentuk untuk menjalankan fungsi eksekutif. Lembaga-lembaga negara memperoleh kewenangan berdasarkan konstitusi. Seluruhnya merupakan konsekuensi dari adanya negara, bukan sumber awal kehidupan manusia.

Kesadaran mengenai urutan tersebut membantu kita menghindari kekeliruan terbesar dalam memahami kekuasaan. Pemerintah bukan pemilik rakyat. Negara bukan pemilik manusia. Konstitusi bukan pemilik kedaulatan. Lembaga negara bukan sumber legitimasi dirinya sendiri. Dalam sistem yang mendasarkan diri pada kedaulatan rakyat, seluruh bangunan tersebut memperoleh makna karena terdapat rakyat yang memberikan dasar legitimasi bagi keberadaannya.

Maka ketika buku ini mempertanyakan apakah Indonesia telah menjadi negara substantif, pertanyaan tersebut bukan penyangkalan terhadap keberadaan Indonesia sebagai negara formal. Pertanyaan tersebut merupakan upaya membawa negara kembali kepada hakikatnya. Indonesia telah memiliki bentuk negara, konstitusi, pemerintahan, wilayah, warga negara, administrasi, dan pengakuan internasional. Semua itu merupakan pencapaian besar yang harus dijaga. Namun perjalanan tidak boleh berhenti pada keberadaan bentuk.

Sebuah rumah tidak selesai hanya karena dinding dan atap telah berdiri. Rumah memperoleh makna

ketika manusia di dalamnya merasa aman, terlindungi, dan memiliki tempat untuk tumbuh. Demikian pula negara. Negara tidak selesai hanya karena seluruh struktur formalnya tersedia. Negara memperoleh substansi ketika rakyat yang menjadi alasan keberadaannya benar-benar merasakan perlindungan, keadilan, kesejahteraan, kecerdasan, kebebasan yang bertanggung jawab, serta kemampuan menentukan masa depan bersama.

81 tahun setelah Proklamasi Kemerdekaan, mungkin sudah waktunya bangsa Indonesia tidak hanya bertanya seberapa kuat negara telah dibangun, tetapi juga seberapa benar hubungan antara negara dan pemilik kedaulatannya telah ditempatkan.

Sebab negara bukan sesuatu yang turun dari langit. Negara dibuat oleh manusia, dijalankan oleh manusia, dibiayai oleh kehidupan bersama, dan memperoleh legitimasi dari rakyat. Karena dibuat, negara dapat diperbaiki. Karena merupakan alat, negara harus selalu diuji terhadap tujuannya. Karena kekuasaan merupakan amanah, setiap kewenangan harus dapat dipertanggungjawabkan.

Dan karena rakyat adalah pemegang kedaulatan, negara tidak boleh tumbuh menjadi alat yang akhirnya menguasai pemiliknya.

Negara formal memastikan bahwa Republik berdiri.

Negara substantif memastikan untuk siapa Republik itu berdiri.

BAB 2
Masyarakat, Bangsa, Rakyat, Penduduk, dan Warga Negara

Salah satu sumber kekacauan dalam memahami negara adalah penggunaan istilah yang tampak mirip, tetapi sesungguhnya memiliki kedudukan yang berbeda. Kata masyarakat, bangsa, rakyat, penduduk, dan warga negara sering digunakan secara bergantian dalam percakapan sehari-hari. Dalam bahasa, kelima istilah tersebut bahkan kerap dicampur seolah-olah seluruhnya menunjuk kepada hal yang sama. Padahal setiap istilah memiliki makna, konteks, dan konsekuensi yang berbeda. Ketidakjelasan membedakan kelima istilah tersebut dapat membuat pembicaraan mengenai negara dan kedaulatan menjadi kabur, karena pembaca tidak lagi mengetahui siapa yang hidup bersama, siapa yang membentuk identitas kebangsaan, siapa yang menjadi sumber legitimasi kekuasaan, siapa yang bertempat tinggal dalam wilayah negara, dan siapa yang memiliki hubungan keanggotaan hukum dengan negara.

Bab ini menjadi penting karena seluruh tesis mengenai perbedaan negara formal dan negara substantif bergantung pada ketepatan memahami posisi manusia di dalam kehidupan bernegara. Negara formal cenderung mudah membaca manusia sebagai kategori administratif. Manusia didata, dicatat, diberi nomor identitas, diklasifikasikan menurut domisili, kewarganegaraan, umur, pekerjaan, serta berbagai

indikator lainnya. Semua itu diperlukan agar negara dapat bekerja. Namun negara substantif harus melangkah lebih jauh. Negara substantif harus memahami bahwa manusia bukan sekadar objek administrasi, bahwa masyarakat bukan sekadar kumpulan penduduk, bahwa bangsa bukan sekadar agregat demografis, dan bahwa rakyat bukan sekadar daftar pemilih dalam pemilu. Rakyat mempunyai kedudukan yang jauh lebih mendasar karena menjadi sumber legitimasi kekuasaan.

Karena itu, bab ini tidak sekadar membedakan istilah secara semantik. Bab ini hendak mengembalikan setiap istilah kepada tempatnya agar arsitektur kenegaraan dapat dipahami dari fondasi yang benar. Urutannya tidak bersifat linier dalam arti setiap istilah menggantikan istilah sebelumnya, tetapi menunjukkan lapisan hubungan yang berbeda. Seorang manusia dapat menjadi bagian dari masyarakat, menjadi bagian dari suatu bangsa, menjadi bagian dari rakyat dalam pengertian harfiah, memiliki status sebagai warga negara, dan sekaligus menjadi penduduk apabila bertempat tinggal dalam wilayah negara. Semua kedudukan tersebut dapat melekat pada satu orang dalam waktu yang bersamaan, tetapi maknanya tidak sama.

Dengan memahami perbedaan tersebut, pembicaraan mengenai kedaulatan akan menjadi lebih jernih. Negara tidak lagi hanya melihat manusia dari sisi administrasi, tetapi juga dari sisi sosial, historis, dan yuridis. Dari situlah terlihat bahwa persoalan terbesar bukan sekadar apakah negara mampu mencatat

penduduk dengan baik, tetapi apakah negara mampu menjaga kedudukan rakyat sebagai pemilik kedaulatan.



2.1. Manusia sebagai Subjek Kehidupan

Semua pembahasan tentang negara harus dimulai dari manusia. Manusia merupakan subjek yang lebih dahulu ada sebelum masyarakat, bangsa, negara, kewarganegaraan, dan administrasi kependudukan. Tidak ada negara tanpa manusia, tetapi manusia tetap dapat hidup tanpa negara dalam bentuk-bentuk kehidupan sosial yang lebih sederhana. Karena itu, manusia tidak boleh ditempatkan sebagai produk negara. Negara hadir kemudian sebagai organisasi yang mengatur kehidupan bersama.

Manusia sebagai subjek kehidupan berarti memiliki martabat, kebutuhan, kemampuan berpikir,

kehendak, tanggung jawab, dan hubungan sosial yang tidak seluruhnya diciptakan oleh negara. Negara dapat mengatur ruang tertentu dalam kehidupan manusia, tetapi tidak menciptakan hakikat kemanusiaan itu sendiri. Kasih sayang, keluarga, budaya, keyakinan, persahabatan, pengetahuan, serta berbagai pengalaman hidup tumbuh jauh lebih luas daripada jangkauan institusi negara.

Pemahaman tersebut penting karena negara modern memiliki kemampuan administratif yang sangat besar. Melalui teknologi, negara dapat mengetahui identitas, alamat, pendapatan, transaksi, pendidikan, kesehatan, bahkan pola aktivitas warga. Kapasitas seperti itu memang dapat meningkatkan pelayanan publik, tetapi sekaligus menimbulkan risiko apabila manusia hanya dilihat sebagai objek data. Ketika manusia direduksi menjadi angka, kebijakan menjadi mudah kehilangan dimensi moral. Negara dapat mengetahui berapa banyak penduduk miskin, tetapi belum tentu memahami pengalaman kemiskinan. Negara dapat mengetahui jumlah pengangguran, tetapi belum tentu memahami kehilangan martabat yang dirasakan seseorang yang tidak memperoleh kesempatan bekerja.

Karena itu, manusia sebagai subjek kehidupan harus tetap menjadi titik pusat. Administrasi dibuat untuk melayani manusia, bukan manusia untuk melayani administrasi. Hukum dibentuk untuk menjaga kehidupan, bukan kehidupan untuk memenuhi formalitas hukum. Sistem ketatanegaraan diciptakan untuk mengorganisasikan kepentingan

bersama, bukan untuk menghapus kebebasan dan martabat manusia.

Dalam konteks negara substantif, manusia juga tidak hanya dilihat sebagai penerima layanan. Manusia merupakan pembentuk nilai, pencipta kebudayaan, pemegang hak, pelaku ekonomi, anggota keluarga, bagian dari masyarakat, dan pada tahap tertentu bagian dari rakyat yang menjadi sumber kedaulatan. Dengan demikian, kedudukan manusia selalu lebih kaya daripada kategori administratif apa pun yang diberikan negara.

2.2. Masyarakat sebagai Realitas Sosial

Ketika manusia hidup bersama dan membangun interaksi yang relatif stabil, lahirlah masyarakat. Masyarakat tidak dibentuk melalui surat keputusan. Masyarakat tumbuh dari hubungan nyata antarmanusia. Kehidupan bersama, kebutuhan yang saling bergantung, norma, kepercayaan, tradisi, komunikasi, pertukaran, kerja sama, serta konflik membentuk realitas sosial yang disebut masyarakat.

Karena sifatnya sosiologis, masyarakat dapat muncul dalam banyak bentuk. Ada masyarakat desa, masyarakat kota, masyarakat adat, masyarakat akademik, masyarakat industri, masyarakat keagamaan, masyarakat profesi, bahkan masyarakat digital. Seluruhnya terbentuk karena terdapat hubungan sosial yang terus berlangsung dan menghasilkan pola kehidupan tertentu.

Masyarakat dapat hidup tanpa negara dalam arti bahwa banyak fungsi sosial dapat berjalan tanpa

campur tangan langsung pemerintah. Orang dapat membangun solidaritas, melakukan perdagangan, menjaga keamanan lingkungan, menyelesaikan konflik, mendidik anak, membangun tempat ibadah, dan mengembangkan budaya berdasarkan norma yang tumbuh dari dalam masyarakat. Negara kemudian hadir untuk mengatur persoalan yang memerlukan koordinasi, kepastian, dan kewenangan dalam skala lebih besar.

Karena itu, masyarakat berbeda dengan penduduk. Penduduk menunjuk pada kedudukan manusia dalam hubungan teritorial dengan negara, sedangkan masyarakat menunjuk pada hubungan sosial. Orang yang berada dalam satu wilayah administratif belum tentu membentuk masyarakat yang kuat apabila tidak terdapat interaksi, kepercayaan, dan kehidupan bersama. Sebaliknya, masyarakat dapat terhubung lintas wilayah dan bahkan lintas negara apabila hubungan sosial tetap hidup.

Masyarakat juga berbeda dengan rakyat. Masyarakat dapat memiliki kepentingan sosial tanpa selalu memiliki kedudukan langsung sebagai sumber kedaulatan. Sebuah komunitas profesi, kelompok budaya, ataupun masyarakat adat merupakan masyarakat, tetapi tidak seluruhnya dapat dipahami sebagai rakyat dalam pengertian harfiah tanpa melihat konteks negara dan kedaulatan.

Perbedaan ini menjadi penting karena negara formal cenderung mudah menyederhanakan masyarakat menjadi statistik penduduk. Wilayah dibagi berdasarkan administrasi, jumlah orang dihitung,

indikator sosial dicatat, lalu kebijakan disusun. Negara substantif harus memahami bahwa kehidupan sosial jauh lebih kompleks. Masyarakat memiliki memori, kepercayaan, adat, hubungan emosional, dan pola solidaritas yang tidak selalu dapat dibaca dari angka.

Negara yang mengabaikan realitas sosial dapat menciptakan kebijakan yang sah secara formal tetapi gagal secara substantif. Sebuah program mungkin dirancang dengan niat baik, tetapi apabila tidak memahami budaya setempat, struktur sosial, serta kebutuhan nyata masyarakat, hasilnya dapat jauh dari harapan. Karena itu, masyarakat harus dilihat sebagai realitas hidup, bukan sekadar objek penerima kebijakan.

2.3. Bangsa sebagai Kesadaran Bersama

Dari kehidupan masyarakat yang semakin luas lahirlah kemungkinan terbentuknya bangsa. Namun bangsa tidak identik dengan masyarakat. Bangsa membutuhkan kesadaran bersama mengenai identitas, sejarah, nasib, dan masa depan. Bangsa lahir ketika manusia yang berbeda-beda mulai memandang dirinya sebagai bagian dari sebuah komunitas formal dan historis yang lebih besar.

Bangsa tidak dapat dibentuk hanya dengan menetapkan batas wilayah. Bangsa hidup dalam kesadaran manusia. Kesadaran tersebut tumbuh dari bahasa, sejarah, budaya, pengalaman penderitaan, perjuangan, simbol, nilai, dan cita-cita bersama. Karena itu, sebuah wilayah dapat dihuni oleh banyak kelompok masyarakat tetapi belum tentu membentuk satu bangsa apabila tidak terdapat kesadaran kebersamaan.

Dalam sejarah Indonesia, kesadaran bangsa tumbuh melalui proses yang panjang. Nusantara terdiri dari beragam kerajaan, suku, bahasa, agama, adat, dan komunitas. Kesadaran sebagai bangsa Indonesia tidak muncul sekaligus, tetapi berkembang melalui interaksi, pengalaman penjajahan, pergerakan nasional, dan munculnya kebutuhan untuk membangun masa depan bersama.

Pada titik ini, bangsa memiliki karakter yang berbeda dari penduduk. Penduduk dapat dihitung melalui administrasi. Bangsa tidak dapat diukur hanya melalui jumlah orang. Seseorang dapat terdaftar sebagai penduduk suatu negara tetapi belum tentu memiliki ikatan kebangsaan yang kuat. Sebaliknya, seseorang dapat tinggal di luar wilayah negara tetapi tetap memiliki identitas kebangsaan yang kuat.

Bangsa juga berbeda dengan warga negara. Warga negara adalah status hukum yang ditentukan oleh negara. Bangsa adalah kesadaran yang lebih dalam dan sering kali melampaui status administratif. Seseorang dapat memiliki kewarganegaraan Indonesia secara hukum tetapi mempunyai ikatan kebangsaan yang lemah. Sebaliknya, seseorang dapat merasa memiliki kedekatan historis dan budaya dengan Indonesia meskipun secara formal bukan warga negara.

Karena itu, bangsa tidak boleh direduksi menjadi populasi administratif. Negara yang kuat memerlukan bangsa yang memiliki kesadaran kebersamaan. Tanpa kesadaran tersebut, negara formal dapat berdiri tetapi mudah mengalami fragmentasi. Hukum dapat memaksa manusia hidup dalam satu sistem, tetapi

hanya kesadaran kebangsaan yang membuat manusia ingin mempertahankan kehidupan bersama.

Negara substantif karena itu tidak hanya membutuhkan administrasi yang rapi, tetapi juga rasa memiliki yang hidup. Negara harus mampu menjaga alasan mengapa manusia tetap ingin menjadi bagian dari komunitas nasional. Alasan tersebut tumbuh melalui keadilan, penghormatan, kesempatan yang setara, dan keyakinan bahwa masa depan bersama masih layak diperjuangkan.

2.4. Rakyat sebagai Subjek Kedaulatan

Di antara seluruh istilah dalam bab ini, kata rakyat memiliki kedudukan paling penting dalam teori kedaulatan. Rakyat bukan hanya kumpulan manusia yang hidup bersama. Rakyat merupakan subjek yang menjadi sumber legitimasi kekuasaan negara.

Karena itu, istilah rakyat tidak boleh dipahami hanya sebagai sinonim orang banyak. Dalam kerangka ketatanegaraan, rakyat adalah komunitas formal yang dari padanya kedaulatan memperoleh legitimasi. Ketika konstitusi menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, pernyataan tersebut menempatkan rakyat pada posisi yang berbeda dari penduduk dan warga negara sebagai kategori administratif atau yuridis.

Kedaulatan bukan sekadar hak memilih. Kedaulatan merupakan sumber kewenangan tertinggi dalam struktur ketatanegaraan. Pemilu merupakan salah satu mekanisme untuk menjalankan kedaulatan, tetapi tidak menghabiskan seluruh maknanya. Rakyat

tidak berhenti menjadi pemegang kedaulatan setelah surat suara dimasukkan ke kotak pemilu. Mandat diberikan, tetapi kepemilikan kedaulatan tidak berpindah secara permanen.

Inilah perbedaan antara rakyat sebagai pemilik kedaulatan dan pemerintah sebagai penerima mandat. Pemerintah memperoleh kewenangan untuk menjalankan fungsi negara, tetapi kewenangan tersebut tidak mengubah pemerintah menjadi pemilik negara. Parlemen menjalankan fungsi legislasi dan representasi, tetapi tidak menjadi sumber kedaulatan. Pengadilan menjalankan fungsi yudisial, tetapi tidak menjadi pemilik legitimasi. Seluruh institusi tersebut memperoleh tempat karena terdapat konstitusi yang mengatur penggunaan kewenangan berdasarkan sumber legitimasi yang lebih mendasar.

Dalam analogi sistem, rakyat dapat dipahami sebagai **sovereign owner**. Negara adalah sistem yang dibentuk untuk mengorganisasikan kehidupan bersama. Konstitusi mengatur bagaimana sistem bekerja. Pemerintah menjadi operator yang menjalankan fungsi tertentu. Namun kepemilikan kedaulatan tetap berada pada rakyat.

Masalah muncul ketika rakyat hanya disebut dalam teks tetapi tidak memiliki hubungan substantif dengan pengambilan keputusan. Secara formal, kedaulatan dapat tetap dinyatakan berada di tangan rakyat. Namun secara substantif, perlu diuji seberapa jauh rakyat memiliki akses terhadap informasi, partisipasi, pengawasan, koreksi, dan keputusan fundamental.

Negara substantif tidak cukup hanya menyebut rakyat sebagai sumber kedaulatan. Negara substantif harus memastikan terdapat mekanisme yang memungkinkan kedudukan tersebut bekerja dalam kenyataan.

2.5. Penduduk sebagai Kategori Teritorial-Administratif

Penduduk merupakan konsep yang berbeda dari rakyat. Penduduk menunjuk kepada manusia yang bertempat tinggal dalam wilayah negara menurut ketentuan hukum. Karena itu, penduduk mempunyai hubungan teritorial dan administratif dengan negara.

Kategori penduduk dibutuhkan karena negara harus mengetahui siapa yang hidup dalam wilayahnya. Negara perlu merencanakan pelayanan kesehatan, pendidikan, transportasi, perumahan, pangan, keamanan, dan berbagai kebutuhan lain. Tanpa data penduduk, negara akan kesulitan membuat kebijakan.

Namun penduduk tidak identik dengan warga negara. Orang asing yang memenuhi ketentuan untuk bertempat tinggal di Indonesia dapat menjadi penduduk tanpa memiliki kewarganegaraan Indonesia. Sebaliknya, warga negara Indonesia yang tinggal di luar negeri tetap memiliki kewarganegaraan Indonesia meskipun secara administrasi tidak berada dalam kategori penduduk Indonesia pada konteks tertentu.

Karena itu, kata penduduk menekankan domisili, bukan keanggotaan formal. Hubungan utama yang dibaca adalah keberadaan manusia dalam suatu wilayah. Penduduk membutuhkan pelayanan dan

perlindungan karena berada dalam yurisdiksi negara, tetapi status penduduk sendiri tidak otomatis memberikan seluruh hak formal yang melekat pada warga negara.

Dalam negara modern, kategori penduduk sangat penting karena hampir seluruh kebijakan publik membutuhkan data. Namun ketergantungan pada data juga membawa risiko. Negara dapat mulai melihat manusia hanya sebagai objek administrasi. Ketika seluruh interaksi dengan negara berlangsung melalui nomor identitas, alamat, status pekerjaan, dan kategori statistik, dimensi manusia sebagai anggota masyarakat dan bagian dari rakyat dapat terlupakan.

Karena itu, negara substantif harus menggunakan administrasi penduduk untuk melayani kehidupan, bukan menjadikan administrasi sebagai definisi final manusia. Penduduk adalah salah satu kategori hukum-administratif, bukan keseluruhan identitas manusia.

2.6. Warga Negara sebagai Keanggotaan Yuridis

Warga negara menunjukkan hubungan keanggotaan hukum antara seseorang dan negara. Jika penduduk berbicara tentang tempat tinggal, warga negara berbicara tentang keanggotaan. Seorang warga negara memiliki ikatan yuridis dengan negara yang melahirkan hak dan kewajiban tertentu.

Karena sifatnya yuridis, status warga negara baru masuk akal setelah negara terbentuk. Sebelum terdapat negara, tidak terdapat kewarganegaraan dalam pengertian modern. Manusia dapat menjadi anggota komunitas, suku, kerajaan, atau kelompok, tetapi

konsep warga negara modern bergantung pada keberadaan negara yang memiliki hukum kewarganegaraan.

Status warga negara memberi kedudukan yang penting. Warga negara memperoleh perlindungan dari negara, memiliki hak formal tertentu, tunduk kepada kewajiban tertentu, serta menjadi bagian formal dari komunitas formal negara. Namun warga negara tetap tidak identik dengan rakyat.

Perbedaan tersebut dapat dipahami dari tingkat konsepnya. Warga negara adalah kategori individual-yuridis. Rakyat adalah kategori kolektif. Seseorang menjadi warga negara karena hubungan hukum dengan negara. Rakyat menjadi sumber kedaulatan karena kedudukannya sebagai komunitas formal.

Dengan demikian, seorang warga negara bukan otomatis seluruh rakyat. Rakyat merupakan keseluruhan subjek yang menjadi sumber legitimasi negara. Warga negara menjadi anggota negara secara hukum dan menjalankan sebagian hak formal sebagai bagian dari rakyat.

Perbedaan tersebut penting agar rakyat tidak dipahami hanya sebagai kumpulan warga negara yang memiliki dokumen kewarganegaraan. Kedaulatan memiliki makna yang lebih dalam daripada administrasi keanggotaan. Negara dapat mencatat seluruh warga negara dengan sangat baik, tetapi belum tentu telah memberi ruang substantif bagi kedaulatan rakyat.

2.7. Mengapa Rakyat Tidak Boleh Direduksi Menjadi Penduduk

Salah satu bahaya terbesar dalam negara modern adalah reduksi rakyat menjadi penduduk. Reduksi ini terjadi ketika manusia yang seharusnya menjadi subjek lebih banyak diperlakukan sebagai objek administrasi. Rakyat dihitung, dikategorikan, diberi identitas, dikenai pajak, menerima layanan, dan dijadikan objek kebijakan, tetapi ruang untuk menjalankan kedaulatan semakin sempit.

Secara formal, negara tetap dapat menyebut rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Pemilu tetap diselenggarakan, partai politik tetap bekerja, dan lembaga perwakilan tetap berdiri. Namun secara substantif, perlu ditanyakan apakah rakyat memiliki hubungan yang nyata dengan keputusan yang menyentuh kehidupan mereka.

Reduksi tersebut sering terjadi secara halus. Negara tidak perlu menghapus kata rakyat dari konstitusi. Cukup dengan membatasi hubungan rakyat dengan negara hanya pada layanan administratif dan pemilu periodik, rakyat dapat perlahan kehilangan kesadaran sebagai pemilik kedaulatan.

Pada saat yang sama, bahasa administrasi dapat membentuk cara berpikir. Manusia disebut penerima manfaat, target program, kelompok sasaran, wajib pajak, pemilih, pelanggan layanan publik, atau penduduk. Semua istilah tersebut memiliki fungsi teknis, tetapi jika digunakan tanpa kesadaran, rakyat dapat kehilangan identitas sebagai sumber legitimasi.

Karena itu, rakyat tidak boleh direduksi menjadi penduduk. Penduduk mempunyai hubungan teritorial dengan negara. Rakyat mempunyai hubungan kedaulatan dengan negara. Perbedaan tersebut sangat besar.

Penduduk dapat menerima kebijakan. Rakyat berhak menilai arah kebijakan. Penduduk dapat menerima pelayanan. Rakyat merupakan sumber legitimasi yang membuat pelayanan itu wajib diberikan. Penduduk dapat dicatat. Rakyat harus didengar. Penduduk berada dalam wilayah. Rakyat berada pada dasar legitimasi negara.

Jika perbedaan tersebut hilang, negara formal dapat berjalan sangat efisien tetapi rakyat semakin jauh dari pusat kekuasaan. Administrasi menjadi kuat, tetapi kedaulatan melemah.

2.8. Dari Rakyat Berdaulat Menjadi Objek Administrasi

Perjalanan dari rakyat berdaulat menjadi objek administrasi tidak selalu terjadi karena satu keputusan. Proses tersebut dapat berlangsung perlahan melalui perubahan kebiasaan. Rakyat semakin terbiasa melihat negara sebagai sesuatu yang berada di atas dirinya. Pemerintah semakin terbiasa melihat masyarakat sebagai penerima kebijakan. Lembaga semakin terbiasa bekerja berdasarkan mekanisme internalnya sendiri. Ketika pola tersebut berlangsung terus, jarak antara sumber kedaulatan dan struktur kekuasaan semakin lebar.

Rakyat kemudian hadir terutama ketika suara diperlukan. Setelah pemilu selesai, kebijakan kembali menjadi urusan elite, partai, pejabat, dan lembaga. Kehidupan rakyat terus berjalan, tetapi pengaruh terhadap keputusan strategis menjadi terbatas. Pada titik tersebut, demokrasi masih hidup secara formal, tetapi harus diuji secara substantif.

Masalahnya bukan bahwa representasi tidak diperlukan. Negara besar tidak mungkin dijalankan tanpa representasi. Persoalannya muncul ketika representasi berubah menjadi pemisahan yang terlalu jauh antara rakyat dan kekuasaan. Wakil rakyat dapat mulai lebih bertanggung jawab kepada partai daripada kepada masyarakat. Pemerintah dapat lebih sibuk menjaga stabilitas daripada memperkuat partisipasi publik. Pada akhirnya, rakyat lebih sering menerima hasil keputusan daripada ikut membentuk arah keputusan.

Di sinilah konsep **root access** menjadi relevan. Jika rakyat merupakan sovereign owner, bagaimana akses pemilik terhadap sistem yang dibentuk atas namanya? Apakah pemilik hanya boleh memilih operator? Apakah pemilik memiliki mekanisme untuk mengetahui bagaimana sistem bekerja? Apakah pemilik dapat mengoreksi ketika arah sistem menyimpang? Apakah pemilik mempunyai suara yang memadai ketika struktur fundamental sistem hendak diubah?

Pertanyaan tersebut tidak berarti rakyat harus melakukan semua fungsi negara secara langsung. Justru kompleksitas negara modern membutuhkan pembagian kerja dan profesionalisme. Namun

pembagian kerja tidak boleh menghapus hubungan kepemilikan. Mandat tidak boleh berubah menjadi pelepasan kedaulatan.

Negara substantif karena itu harus menjaga dua hal sekaligus. Pertama, administrasi harus kuat agar negara mampu bekerja. Kedua, kedaulatan rakyat harus tetap hidup agar administrasi tidak tumbuh menjadi kekuasaan yang terlepas dari pemiliknya.

Hubungan tersebut dapat dipahami melalui pembedaan yang sederhana:

- **Masyarakat adalah manusia dalam hubungan sosial.**
- **Bangsa adalah manusia dalam kesadaran sejarah dan identitas bersama.**
- **Rakyat adalah manusia dalam hubungan kedaulatan.**
- **Penduduk adalah manusia dalam hubungan teritorial-administratif.**
- **Warga negara adalah manusia dalam hubungan keanggotaan hukum dengan negara.**

Kelima istilah tersebut tidak saling menghapus. Satu manusia dapat berada dalam seluruh kategori sekaligus. Namun negara harus mampu membedakan fungsi setiap kategori agar tidak terjadi reduksi.

Ketika negara hanya melihat manusia sebagai penduduk, yang muncul adalah administrasi.

Ketika negara melihat manusia sebagai warga negara, yang muncul adalah hubungan hukum.

Ketika negara melihat manusia sebagai masyarakat, yang muncul adalah kehidupan sosial.

Ketika negara melihat manusia sebagai bangsa, yang muncul adalah identitas bersama.

Ketika negara melihat manusia sebagai rakyat, yang muncul adalah kedaulatan.

Inilah titik paling penting dalam seluruh bab ini.

Negara formal dapat berdiri dengan administrasi penduduk yang baik, sistem kewarganegaraan yang tertata, lembaga negara yang lengkap, serta hukum yang berjalan. Namun negara substantif membutuhkan satu syarat tambahan yaitu **rakyat tidak boleh kehilangan kedudukannya sebagai subjek kedaulatan di tengah seluruh struktur tersebut.**

Karena itu, pembicaraan mengenai negara substantif pada akhirnya selalu kembali kepada hubungan antara rakyat dan kekuasaan. Bukan sekadar apakah rakyat disebut dalam konstitusi, tetapi apakah rakyat benar-benar memiliki daya untuk memengaruhi arah negara. Bukan sekadar apakah warga negara mempunyai identitas hukum, tetapi apakah identitas tersebut diterjemahkan menjadi partisipasi yang bermakna. Bukan sekadar apakah penduduk memperoleh layanan, tetapi apakah manusia diperlakukan sebagai subjek yang bermartabat.

81 tahun setelah Proklamasi Kemerdekaan, pertanyaan tersebut semakin relevan. Indonesia telah berkembang menjadi negara dengan administrasi yang semakin luas dan teknologi yang semakin canggih. Kapasitas negara untuk mendata, mengatur, dan melayani manusia terus meningkat. Namun perkembangan tersebut harus diimbangi dengan

penguatan kesadaran rakyat sebagai pemilik kedaulatan.

Jika tidak, negara dapat menjadi semakin modern tetapi sekaligus semakin administratif. Manusia semakin mudah dipetakan tetapi semakin sulit didengar. Data semakin lengkap tetapi hubungan dengan rakyat semakin jauh. Layanan semakin digital tetapi rasa memiliki terhadap negara justru melemah.

Karena itu, negara substantif tidak boleh berhenti pada efisiensi. Negara substantif harus memastikan bahwa seluruh kemajuan administrasi tetap kembali kepada tujuan yang lebih besar yaitu memperkuat martabat manusia, kehidupan masyarakat, identitas bangsa, kedudukan warga negara, serta kedaulatan rakyat.

Pada akhirnya, pertanyaan utama bukan siapa yang tinggal di dalam negara, tetapi **siapa yang menjadi sumber legitimasi negara**.

Jawabannya bukan pemerintah, bukan birokrasi, bukan partai politik, dan bukan lembaga negara. Dalam prinsip kedaulatan rakyat, jawabannya adalah rakyat.

Selama rakyat tetap dipahami sebagai subjek kedaulatan dan bukan sekadar objek administrasi, negara memiliki peluang untuk tumbuh dari negara formal menjadi negara substantif. Namun ketika rakyat hanya tersisa sebagai istilah dalam konstitusi sementara kehidupan bernegara sehari-hari lebih banyak memperlakukan manusia sebagai penduduk yang diatur, negara mulai kehilangan substansi yang menjadi alasan keberadaannya.

Karena itu, membedakan masyarakat, bangsa, rakyat, penduduk, dan warga negara bukanlah permainan istilah. Pembedaan tersebut menentukan bagaimana kita memahami siapa pemilik negara, siapa yang menjalankan negara, dan untuk siapa seluruh kekuasaan bekerja.

Negara formal mengadministrasikan manusia. Negara substantif mengakui manusia sebagai pemilik kedaulatan.

BAGIAN II — KEMERDEKAAN FORMAL INDONESIA

BAB 3
17 Agustus 1945: Lahirnya Negara Merdeka Secara Formal

Kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945 merupakan salah satu titik paling menentukan dalam perjalanan bangsa Indonesia. Pada hari itu, sebuah bangsa yang telah mengalami penjajahan panjang menyatakan kepada dirinya sendiri dan kepada dunia bahwa kehidupan bernegaranya tidak lagi hendak ditentukan oleh kekuasaan kolonial. Proklamasi yang dibacakan Soekarno dan Mohammad Hatta atas nama bangsa Indonesia bukan sekadar pengumuman pergantian pemerintahan. Proklamasi merupakan pernyataan kehendak untuk berdiri sendiri, menentukan nasib sendiri, dan membangun tata kehidupan bernegara sendiri. Sejak titik tersebut, bangsa Indonesia memasuki babak baru, dari bangsa yang memperjuangkan kemerdekaan menuju bangsa yang harus membangun negara.

Namun untuk memahami makna 17 Agustus 1945 secara lebih jernih, diperlukan pembedaan antara **kemerdekaan formal** dan **kemerdekaan substantif**. Pembedaan tersebut tidak dimaksudkan untuk mengurangi arti Proklamasi, melainkan justru untuk menempatkannya pada posisi yang tepat dalam perjalanan panjang Indonesia. Sebuah negara memang harus lahir dan merdeka secara formal terlebih dahulu sebelum dapat mengisi kemerdekaan tersebut secara substantif. Tanpa kemerdekaan formal, tidak terdapat

ruang yang cukup untuk menyusun konstitusi sendiri, membentuk pemerintahan sendiri, menjaga wilayah sendiri, serta menentukan arah pembangunan berdasarkan kehendak bangsa sendiri. Karena itu, kemerdekaan formal bukan sesuatu yang lebih rendah atau tidak penting. Kemerdekaan formal adalah pintu pertama yang harus dibuka sebelum perjalanan menuju kemerdekaan substantif dapat dimulai.

Analogi yang paling mudah untuk memahami hubungan tersebut adalah **pernikahan**. Sebuah pernikahan memerlukan akad yang sah terlebih dahulu. Akad merupakan pintu yang membentuk hubungan formal antara dua manusia. Namun tidak ada keluarga yang selesai dibangun hanya karena akad telah diucapkan. Sesudah akad, dimulailah perjalanan yang jauh lebih panjang untuk membangun rumah tangga, menumbuhkan kasih sayang, memikul tanggung jawab, menyelesaikan konflik, membangun ekonomi keluarga, mendidik anak, serta menciptakan ketenteraman. Dalam tradisi Islam, tujuan rumah tangga sering digambarkan sebagai upaya mewujudkan keluarga yang **sakinah**, yaitu kehidupan keluarga yang diliputi ketenteraman dan kedamaian, yang diperjuangkan melalui kasih sayang, tanggung jawab, dan rahmat Allah.

Dalam analogi tersebut, **Proklamasi 17 Agustus 1945 dapat dipahami seperti akad nikah bagi bangsa Indonesia**. Pada hari itulah bangsa Indonesia menyatakan secara formal bahwa hubungan kolonial telah berakhir dan sebuah kehidupan bernegara baru dimulai.



Namun sebagaimana akad nikah belum otomatis menghadirkan keluarga sakinah, Proklamasi juga belum otomatis menghasilkan negara yang adil, makmur, berdaulat, dan benar-benar bekerja bagi rakyat. Sesudah akad diperlukan kehidupan rumah tangga. Sesudah Proklamasi diperlukan proses panjang membangun negara. Sesudah kemerdekaan formal diperlukan perjuangan untuk mewujudkan kemerdekaan substantif.

Karena itu, 17 Agustus 1945 sebaiknya tidak dibaca sebagai akhir perjuangan. Proklamasi justru merupakan perpindahan medan perjuangan. Sebelum kemerdekaan, perjuangan diarahkan untuk membebaskan bangsa dari kekuasaan kolonial. Sesudah kemerdekaan, perjuangan bergeser menjadi bagaimana membangun negara yang benar-benar mampu mewujudkan tujuan kemerdekaan. Perubahan medan tersebut sangat penting karena mengusir penjajah dan

membangun negara merupakan dua pekerjaan yang berbeda. Sebuah bangsa dapat berhasil merebut kemerdekaan formal, tetapi masih membutuhkan waktu panjang untuk membangun kedaulatan ekonomi, hukum, pengetahuan, teknologi, kebudayaan, serta sistem ketatanegaraan yang benar-benar bekerja bagi rakyat.

Dari titik inilah pembahasan mengenai **Negara Formal vs Negara Substantif** memperoleh pijakan sejarahnya. Indonesia lahir sebagai negara merdeka melalui sebuah proses formal dan konstitusional yang nyata. Eksistensi formal tersebut tidak perlu disangkal. Justru karena keberadaan formal Indonesia jelas, pertanyaan yang lebih penting setelah 81 tahun adalah apakah bangunan formal tersebut telah sepenuhnya menghasilkan substansi yang menjadi cita-cita kemerdekaan.

3.1. Proklamasi sebagai Pernyataan Kemerdekaan

Proklamasi 17 Agustus 1945 memiliki kekuatan karena kesederhanaannya. Tidak terdapat uraian panjang mengenai bentuk pemerintahan, desain lembaga negara, sistem ekonomi, ataupun pembagian kekuasaan. Yang dinyatakan adalah kemerdekaan Indonesia serta pemindahan kekuasaan dan berbagai hal yang berkaitan dengannya. Dalam kalimat yang singkat tersebut terkandung sebuah perubahan mendasar. Bangsa Indonesia menyatakan bahwa sumber penentuan masa depannya tidak lagi berada di luar dirinya.

Kata-kata **"Kami bangsa Indonesia dengan ini menyatakan kemerdekaan Indonesia"** mempunyai arti yang sangat penting dalam konteks buku ini. Subjek yang berbicara bukan sebuah kementerian, parlemen, pemerintahan, partai politik, ataupun lembaga negara. Subjek yang disebut adalah **bangsa Indonesia**. Hal tersebut dapat dipahami karena pada saat Proklamasi dibacakan, arsitektur Negara Republik Indonesia belum selesai dibentuk. Struktur pemerintahan konstitusional yang baru dibangun sesudahnya belum bekerja sebagaimana negara modern. Yang telah ada adalah bangsa yang mempunyai kesadaran untuk merdeka dan menyatakan kehendaknya.

Urutan tersebut memperkuat pembahasan pada bab sebelumnya bahwa bangsa mendahului negara. Negara Indonesia tidak menciptakan bangsa Indonesia pada 17 Agustus 1945. Justru bangsa Indonesia yang telah tumbuh melalui perjalanan panjang perjuangan nasional menyatakan kemerdekaan, kemudian membangun negara sebagai wadah bagi kehidupan bersama.

Proklamasi karena itu dapat dibaca sebagai jembatan antara **bangsa** dan **negara**. Sebelum Proklamasi, bangsa Indonesia telah mempunyai kesadaran mengenai dirinya. Sesudah Proklamasi, kesadaran tersebut harus diterjemahkan menjadi tata kekuasaan, hukum, pemerintahan, wilayah, kewarganegaraan, pertahanan, ekonomi, dan hubungan internasional. Dengan kata lain, kemerdekaan yang dinyatakan untuk memperoleh bentuk formal melalui pembentukan negara.

Pada titik ini, analogi dengan akad nikah menjadi semakin jelas. Akad tidak menyelesaikan seluruh urusan rumah tangga, tetapi tanpa akad hubungan formal yang menjadi dasar pembentukan keluarga belum lahir. Demikian pula Proklamasi. Proklamasi tidak langsung menyelesaikan persoalan ekonomi, hukum, pendidikan, pertahanan, dan kesejahteraan. Namun tanpa Proklamasi, bangsa Indonesia belum memiliki pintu formal untuk menyusun seluruh urusan tersebut berdasarkan kehendaknya sendiri. Dengan demikian, kemerdekaan formal adalah fondasi yang memang harus ada sebelum kemerdekaan substantif dapat dibangun.

Hal tersebut juga menunjukkan bahwa negara tidak lahir secara ajaib hanya karena sebuah teks dibacakan. Proklamasi merupakan pernyataan kehendak yang kemudian harus diwujudkan melalui tindakan nyata. Pemerintahan harus dibentuk. Konstitusi harus ditetapkan. Wilayah harus dipertahankan. Administrasi harus berjalan. Hubungan dengan masyarakat internasional harus dibangun. Bahkan kemerdekaan yang telah diproklamasikan masih harus dipertahankan melalui perjuangan, diplomasi, dan perlawanan bersenjata.

Karena itu, kemerdekaan formal bukan sesuatu yang remeh. Kemerdekaan formal merupakan pencapaian fundamental karena tanpa keberadaan kekuasaan dan hukum yang mandiri, bangsa akan kesulitan membangun kedaulatan substantif. Sebuah bangsa yang masih berada di bawah kekuasaan kolonial tidak mempunyai ruang yang cukup untuk menentukan

konstitusi, membangun institusi nasional, ataupun mengelola sumber dayanya berdasarkan kehendak sendiri.

Namun pada saat yang sama, kemerdekaan formal tidak boleh diperlakukan sebagai titik akhir. Pernyataan kemerdekaan memberikan **hak untuk menentukan arah sendiri**, tetapi kemampuan menggunakan hak tersebut harus terus dibangun. Di sinilah kemerdekaan substantif dimulai.

Proklamasi memberikan pintu.
Negara memberikan wadah.
Konstitusi memberikan struktur.
Rakyat memberikan legitimasi.
Kemerdekaan substantif memberikan isi.

Hubungan tersebut seperti akad yang membuka pintu kehidupan keluarga. Akad adalah syarat awal, tetapi keluarga sakinah adalah hasil dari perjalanan panjang yang harus terus diperjuangkan.

3.2. Dari Bangsa Terjajah Menjadi Negara Merdeka Secara Formal

Perubahan dari bangsa terjajah menjadi negara merdeka secara formal merupakan transformasi yang sangat besar. Dalam kolonialisme, keputusan fundamental mengenai wilayah jajahan pada akhirnya berada pada kekuasaan kolonial. Sumber daya, administrasi, hukum, perdagangan, dan berbagai kebijakan strategis dibentuk dalam kerangka kepentingan pemerintahan kolonial. Masyarakat yang hidup di wilayah jajahan tidak berdiri sebagai pemilik

kedaulatan atas sistem ketatanegaraan yang mengatur kehidupannya.

Kemerdekaan mengubah hubungan tersebut. Bangsa yang sebelumnya menjadi objek kekuasaan kolonial menyatakan diri sebagai subjek yang berdiri sendiri. Indonesia kemudian membentuk pemerintahan sendiri, menetapkan hukum dasar sendiri, membangun lembaga sendiri, mengatur wilayah sendiri, dan pada akhirnya memperoleh posisi sebagai negara dalam masyarakat internasional.

Perubahan tersebut merupakan substansi pertama dari kemerdekaan formal. Bangsa Indonesia tidak lagi menerima secara formal bahwa pusat kekuasaan atas Indonesia berada pada pemerintahan kolonial. Sumber kewenangan harus dipindahkan ke dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sendiri.

Namun perubahan formal tersebut tidak otomatis menghapus seluruh warisan kolonial. Negara baru tidak lahir dalam ruang kosong. Struktur ekonomi, sistem hukum, administrasi, pendidikan, kepemilikan aset, pola produksi, hubungan perdagangan, dan berbagai struktur sosial merupakan hasil sejarah panjang yang tidak menghilang dalam satu malam. Karena itu, kemerdekaan formal selalu berhadapan dengan pekerjaan besar untuk melakukan transformasi terhadap struktur yang diwarisi.

Di sinilah analogi pernikahan kembali membantu. Setelah akad, dua orang secara formal telah menjadi pasangan suami istri. Namun cara membangun rumah tangga, mengelola ekonomi, membentuk kebiasaan, mengatur tanggung jawab, serta menciptakan suasana

yang tenteram tidak hadir otomatis bersama akad. Seluruhnya membutuhkan proses. Demikian pula negara. Setelah Proklamasi, Indonesia telah merdeka secara formal, tetapi kualitas negara yang hendak diwujudkan harus dibangun melalui proses panjang.

Karena itu, kemerdekaan substantif bukan pengganti kemerdekaan formal. Kemerdekaan substantif merupakan kelanjutan dan penyempurnaan dari kemerdekaan formal. Hubungan keduanya bukan pertentangan, melainkan urutan.

Formal lebih dahulu, substantif kemudian. Ibaratnya, akad lebih dahulu, keluarga sakinah kemudian. Artinya, Proklamasi lebih dahulu, negara yang adil dan berdaulat kemudian.

Pembedaan tersebut sangat penting karena buku ini tidak hendak menyatakan bahwa kemerdekaan 1945 tidak bernilai hanya karena berbagai persoalan masih ada. Sebaliknya, buku ini menempatkan Proklamasi sebagai fondasi yang sangat besar. Tanpa fondasi tersebut, perjalanan menuju negara substantif tidak memiliki pijakan.

Pertanyaan kemudian berkembang. Siapa yang menguasai sumber daya ekonomi? Siapa yang menentukan arah pembangunan? Apakah sistem hukum benar-benar mencerminkan kebutuhan masyarakat merdeka? Apakah pendidikan menghasilkan manusia yang mampu berpikir mandiri? Apakah bangsa mempunyai kemampuan teknologi sendiri? Apakah kebijakan ekonomi dapat ditentukan berdasarkan kepentingan nasional? Apakah rakyat

memiliki daya yang cukup terhadap struktur kekuasaan?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut tidak membatalkan kemerdekaan formal. Justru seluruhnya lahir karena kemerdekaan formal membuka kemungkinan bagi bangsa untuk mengejar kemerdekaan substantif.

Indonesia pada 1945 karena itu dapat dipahami memasuki tahap pertama dari sebuah perjalanan besar. Bangsa yang telah memiliki kesadaran kebangsaan memperoleh bentuk sebagai negara merdeka. Negara kemudian menjadi alat untuk mengubah kemerdekaan formal menjadi kemerdekaan yang semakin nyata dalam seluruh bidang kehidupan.

Masalah muncul apabila alat tersebut kemudian dianggap sebagai tujuan. Ketika keberadaan pemerintahan nasional dianggap sudah cukup untuk membuktikan bahwa seluruh tujuan kemerdekaan tercapai, proses refleksi dapat berhenti. Bendera nasional, pejabat nasional, lembaga nasional, dan hukum nasional memang merupakan bagian penting dari kemerdekaan, tetapi belum otomatis menjamin bahwa seluruh keputusan dan sumber daya benar-benar bergerak untuk kepentingan rakyat.

Karena itu, negara merdeka secara formal harus terus bergerak menuju negara berdaulat secara substantif. Formalitas memberikan bentuk. Substansi memberikan makna.

3.3. UUD 1945 dan Pembentukan Tata Negara Secara Formal

Proklamasi membutuhkan struktur agar kemerdekaan dapat dijalankan. Sehari setelah Proklamasi, pada 18 Agustus 1945, UUD 1945 ditetapkan dan Soekarno serta Mohammad Hatta dipilih sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Dari sinilah bangunan formal ketatanegaraan Republik Indonesia memperoleh fondasi konstitusional.

Hubungan antara Proklamasi dan konstitusi sangat penting. Proklamasi menyatakan kemerdekaan, sedangkan konstitusi memberikan struktur dasar bagi negara yang merdeka tersebut. Proklamasi menjawab pertanyaan **apakah Indonesia hendak berdiri sendiri**, sementara konstitusi mulai menjawab pertanyaan **bagaimana negara Indonesia akan diselenggarakan**.

Jika Proklamasi dianalogikan dengan akad nikah, maka konstitusi dapat dibandingkan dengan aturan dasar mengenai bagaimana kehidupan rumah tangga hendak dijalankan. Akad melahirkan hubungan formal. Namun hubungan tersebut membutuhkan tata kehidupan agar tujuan pernikahan dapat diwujudkan. Demikian pula Proklamasi melahirkan pintu kemerdekaan formal, sedangkan konstitusi menjadi salah satu instrumen utama untuk mengatur bagaimana negara yang merdeka tersebut bekerja menuju tujuan yang lebih substantif.

Konstitusi mengubah kehendak kemerdekaan menjadi arsitektur kekuasaan. Di dalamnya ditentukan dasar negara, bentuk negara, lembaga, kewenangan, hubungan kekuasaan, hak dan kewajiban, serta

berbagai prinsip yang menjadi pedoman penyelenggaraan kehidupan bersama. Dengan demikian, UUD 1945 merupakan salah satu fondasi utama lahirnya negara Indonesia secara formal.

Namun konstitusi tidak boleh dipahami hanya sebagai dokumen hukum. Di belakang pasal-pasal konstitusi terdapat pandangan mengenai manusia, rakyat, negara, kekuasaan, ekonomi, dan tujuan kehidupan bersama. Pembukaan UUD 1945 bahkan memberikan orientasi yang sangat jelas mengenai alasan negara Indonesia dibentuk, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Rumusan tersebut sangat penting untuk membedakan negara formal dan negara substantif. Struktur negara dapat disebut formal, sedangkan tujuan yang hendak dicapai melalui struktur tersebut membawa kita menuju substansi. Presiden, parlemen, pengadilan, kementerian, pemerintahan daerah, hukum, anggaran, dan birokrasi bukan tujuan akhir. Seluruhnya merupakan instrumen untuk mencapai tujuan negara.

Dalam analogi sistem yang digunakan buku ini, konstitusi dapat dipahami sebagai ***firmware*** **negara**. *Firmware* menentukan bagaimana komponen dasar sistem berhubungan dan bekerja. Namun *firmware* bukan tujuan sistem. Sebuah sistem dapat mempunyai *firmware* yang secara teknis bekerja, tetapi apabila hasil

kerjanya tidak sesuai dengan kebutuhan pemilik, sistem tetap membutuhkan evaluasi.

Demikian pula konstitusi. Keberadaan konstitusi membuktikan bahwa negara memiliki struktur formal. Tetapi kualitas negara substantif harus dinilai dari bagaimana struktur tersebut menghasilkan perlindungan, keadilan, kesejahteraan, kecerdasan, serta kedaulatan rakyat.

Karena itu, menghormati UUD 1945 tidak berarti menutup ruang untuk mempelajari perjalanan dan perubahannya. Konstitusi Indonesia sendiri telah mengalami berbagai fase sejarah. Indonesia pernah menggunakan Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, kemudian UUD Sementara 1950, kembali kepada UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, dan kemudian melakukan empat tahap perubahan UUD 1945 pada periode 1999 sampai 2002. Fakta tersebut menunjukkan bahwa arsitektur formal negara memang dapat berubah.

Yang tidak boleh hilang dalam setiap perubahan adalah pertanyaan mengenai legitimasi dan tujuan. Jika konstitusi merupakan aturan fundamental yang menentukan hubungan rakyat dengan kekuasaan, perubahan terhadap konstitusi tidak hanya memiliki dimensi prosedural, tetapi juga dimensi substantif. Apakah perubahan memperkuat kedaulatan rakyat? Apakah distribusi kekuasaan semakin sehat? Apakah perlindungan terhadap manusia semakin kuat? Apakah negara semakin mampu mencapai tujuan pembentukannya?

Pertanyaan tersebut akan menjadi pembahasan penting pada bagian-bagian berikutnya. Pada tahap ini, yang perlu ditegaskan adalah bahwa UUD 1945 memberikan bentuk konstitusional kepada kemerdekaan Indonesia. Negara memperoleh struktur formal. Tetapi struktur formal tersebut tetap harus terus diuji berdasarkan substansi tujuan negara.

3.4. Rakyat dalam Cita-Cita Kemerdekaan

Jika bangsa menjadi subjek yang menyatakan kemerdekaan dalam Proklamasi, rakyat memperoleh posisi yang sangat penting ketika kemerdekaan diterjemahkan ke dalam negara. Negara yang dibentuk bukan dimaksudkan menjadi milik pemerintah, pejabat, kelompok, ataupun lembaga tertentu. Negara dibentuk sebagai organisasi kehidupan bersama yang legitimasi kekuasaannya pada akhirnya bersumber dari rakyat.

Di sinilah kata **rakyat** memperoleh makna yang berbeda dari penduduk. Penduduk dapat menjadi objek administrasi negara. Rakyat merupakan subjek kedaulatan. Negara dapat menghitung penduduk, tetapi negara memperoleh legitimasi dari rakyat.

Prinsip tersebut menjadi fondasi penting dalam membaca kemerdekaan Indonesia. Kemerdekaan bukan sekadar pergantian siapa yang memerintah. Apabila sebelumnya kekuasaan berada pada pemerintahan kolonial, kemerdekaan tidak boleh dimaknai hanya sebagai penggantian pejabat asing oleh pejabat bangsa sendiri. Substansi kemerdekaan seharusnya jauh lebih besar, yaitu perpindahan sumber legitimasi kekuasaan kepada rakyat.

Jika kembali kepada analogi pernikahan, akad bukanlah tujuan akhir rumah tangga. Tujuan yang lebih dalam adalah terciptanya kehidupan keluarga yang tenteram, saling menjaga, saling bertanggung jawab, dan mampu tumbuh bersama. Begitu pula Proklamasi. Kemerdekaan formal bukan tujuan terakhir. Negara harus berkembang menjadi rumah bersama yang benar-benar memberi rasa aman, keadilan, dan kehidupan yang layak kepada rakyat. Dalam analogi ini, **negara substantif memiliki posisi yang mirip dengan keluarga sakinah** yaitu bukan sesuatu yang otomatis lahir karena formalitas telah selesai, melainkan keadaan ideal yang harus terus dibangun melalui tanggung jawab, tata kelola, kesetiaan terhadap tujuan, dan kesediaan memperbaiki kesalahan.

Karena itu, kemerdekaan yang hanya mengganti identitas penguasa tetapi tidak mengubah hubungan antara penguasa dan manusia yang diperintah belum mencapai substansi terdalamnya. Kolonialisme menempatkan masyarakat jajahan sebagai objek kekuasaan. Negara merdeka harus membalik hubungan tersebut dengan menempatkan rakyat sebagai sumber legitimasi.

Di sinilah terdapat tantangan besar. Dalam praktik pemerintahan, rakyat tidak mungkin menjalankan seluruh urusan negara secara langsung. Negara modern membutuhkan birokrasi, profesionalisme, lembaga perwakilan, aparat, pengadilan, ahli, dan berbagai struktur teknis. Karena itu, rakyat memberikan mandat.

Namun mandat bukan penyerahan kepemilikan. Perwakilan bukan pemindahan kedaulatan. Pemilu bukan akhir hubungan rakyat dengan negara.

Rakyat tetap menjadi sumber legitimasi meskipun penyelenggaraan negara sehari-hari dilakukan oleh lembaga dan pejabat.

Pemahaman tersebut penting karena perjalanan negara dapat membuat hubungan antara rakyat dan kekuasaan semakin jauh. Semakin kompleks negara, semakin banyak lapisan institusi yang muncul di antara rakyat dan keputusan. Kompleksitas tersebut memang diperlukan, tetapi harus selalu dijaga agar tidak berubah menjadi keterputusan.

Negara substantif karena itu tidak hanya membutuhkan lembaga perwakilan, tetapi juga transparansi, akuntabilitas, partisipasi, pendidikan politik, kebebasan menyampaikan pendapat, mekanisme koreksi, dan ruang deliberasi. Rakyat harus tetap mempunyai jalan untuk memastikan bahwa kekuasaan yang dijalankan atas nama mereka tidak kehilangan hubungan dengan kepentingan mereka.

Dari sinilah gagasan ***root access*** menjadi relevan. Jika rakyat merupakan pemilik kedaulatan, harus terdapat mekanisme yang membuat posisi pemilik tersebut tidak hanya simbolis. Tidak berarti rakyat harus mengurus seluruh fungsi teknis negara. Seorang pemilik tidak harus mengoperasikan setiap bagian sistem setiap hari. Namun pemilik harus mempunyai kemampuan untuk mengetahui, menilai, mengoreksi, serta menentukan arah fundamental sistem.

Dengan demikian, cita-cita kemerdekaan tidak selesai ketika bangsa mempunyai pemerintahan sendiri. Cita-cita kemerdekaan mencapai kedalaman ketika pemerintahan sendiri benar-benar berada dalam struktur yang membuat rakyat tetap menjadi pemilik kedaulatan.

3.5. Pengakuan Internasional dan Eksistensi Negara

Sebuah negara tidak hidup sendirian. Setelah menyatakan kemerdekaan, Indonesia harus berhadapan dengan kenyataan bahwa eksistensi negara juga berlangsung dalam lingkungan internasional. Negara membutuhkan kemampuan berhubungan dengan negara lain, membangun diplomasi, melakukan perdagangan, mempertahankan wilayah, serta memperoleh posisi dalam masyarakat internasional.

Karena itu, perjuangan kemerdekaan Indonesia tidak selesai pada 17 Agustus 1945. Proklamasi menyatakan kehendak bangsa Indonesia, tetapi perjuangan mempertahankan kemerdekaan berlangsung dalam tahun-tahun berikutnya melalui diplomasi dan pertempuran. Pengakuan dari negara-negara lain kemudian memperkuat posisi Indonesia dalam tatanan internasional.

Pengakuan internasional mempunyai arti yang penting. Negara membutuhkan hubungan diplomatik, akses terhadap organisasi internasional, perjanjian, perdagangan, serta berbagai bentuk kerja sama. Tanpa kemampuan berhubungan dengan dunia luar, kehidupan negara modern akan mengalami banyak kesulitan.

Namun dalam konteks perbedaan negara formal dan negara substantif, pengakuan internasional harus ditempatkan secara proporsional. Pengakuan dari luar membantu mengukuhkan eksistensi formal suatu negara dalam hubungan internasional, tetapi tidak dengan sendirinya membuktikan kualitas substantif negara tersebut bagi rakyatnya.

Sebuah negara dapat memiliki hubungan diplomatik yang luas tetapi masyarakatnya mengalami ketidakadilan. Sebuah negara dapat menjadi anggota berbagai organisasi internasional tetapi kekayaan nasionalnya tidak menghasilkan kesejahteraan yang merata. Sebuah negara dapat mempunyai pemerintahan yang diakui dunia tetapi rakyatnya memiliki ruang yang sangat terbatas.

Dengan demikian, terdapat dua arah legitimasi yang perlu dibedakan. Yang pertama adalah **eksistensi dan kapasitas eksternal**, yaitu bagaimana negara berdiri dan berhubungan dengan masyarakat internasional. Yang kedua adalah **legitimasi internal**, yaitu bagaimana kekuasaan negara memperoleh dasar dari rakyat dan bekerja untuk tujuan kehidupan bersama.

Negara formal membutuhkan keduanya dalam berbagai bentuk, tetapi negara substantif terutama diuji dari kualitas hubungan antara negara dan rakyatnya.

Hal tersebut juga penting agar bangsa tidak mengukur kemerdekaan hanya dari seberapa besar pengakuan dunia. Pengakuan internasional memang penting, tetapi kemerdekaan substantif pada akhirnya

harus diuji dari kemampuan bangsa menentukan kepentingannya sendiri.

Dalam dunia modern, tidak ada negara yang benar-benar hidup tanpa ketergantungan kepada negara lain. Perdagangan, teknologi, energi, pangan, modal, keamanan, dan informasi membentuk jaringan saling ketergantungan yang sangat kompleks. Karena itu, kemerdekaan substantif tidak berarti menutup diri dari dunia.

Persoalannya bukan apakah Indonesia bekerja sama dengan kekuatan asing. Persoalannya adalah **apakah Indonesia memiliki kemampuan menentukan bentuk kerja sama berdasarkan kepentingannya sendiri**.

Kerja sama tidak identik dengan ketergantungan. Keterbukaan tidak identik dengan kehilangan kedaulatan. Investasi tidak otomatis berarti penguasaan.

Hubungan internasional menjadi persoalan kedaulatan ketika suatu bangsa kehilangan ruang untuk menentukan pilihan karena ketergantungan yang terlalu dalam atau ketidakseimbangan kekuatan yang terlalu besar.

Karena itu, negara substantif harus mempunyai kapasitas internal yang cukup agar hubungan internasional menjadi kerja sama, bukan ketundukan. Kemampuan tersebut membutuhkan ekonomi yang kuat, ilmu pengetahuan, teknologi, pertahanan, sumber daya manusia, diplomasi, serta kepemimpinan yang memahami kepentingan nasional.

Pengakuan internasional membuat negara hadir dalam peta dunia.

Namun kedaulatan substantif menentukan apakah negara mampu berdiri dengan kehendaknya sendiri di dalam peta tersebut.

3.6. Kemerdekaan Formal dan Persoalan Kedaulatan Substantif

81 tahun setelah Proklamasi, Indonesia tidak lagi menghadapi pertanyaan yang sama dengan generasi 1945. Kemerdekaan formal telah menjadi kenyataan formal yang kokoh. Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri, konstitusi sendiri, sistem hukum sendiri, angkatan bersenjata sendiri, mata uang sendiri, hubungan diplomatik sendiri, dan berbagai institusi yang menunjukkan keberadaan sebuah negara.

Karena itu, pertanyaan generasi 2026 harus bergerak lebih jauh.

Seberapa merdeka Indonesia secara substantif?

Pertanyaan tersebut tidak mempunyai jawaban tunggal. Kedaulatan substantif terdiri atas berbagai lapisan yang saling berhubungan. Ada kedaulatan politik, ekonomi, hukum, pangan, energi, teknologi, informasi, budaya, dan pengetahuan. Sebuah negara dapat kuat pada satu bidang tetapi lemah pada bidang lain.

Kemerdekaan formal memberikan hak kepada Indonesia untuk membuat keputusan sendiri. Namun kemampuan membuat keputusan sendiri sangat dipengaruhi oleh kapasitas internal. Negara yang sangat bergantung pada pihak luar untuk kebutuhan

strategis akan menghadapi keterbatasan dalam menentukan kebijakan. Negara yang tidak menguasai teknologi penting akan bergantung pada pemilik teknologi. Negara yang sistem pangannya rapuh akan mempunyai ruang kebijakan yang lebih sempit ketika terjadi krisis global. Negara yang tidak memiliki kapasitas pengetahuan sendiri akan mudah mengadopsi kerangka berpikir yang dibangun oleh kepentingan pihak lain.

Dengan demikian, kemerdekaan substantif bukan slogan tentang menolak dunia luar. Kemerdekaan substantif adalah **kapasitas untuk memilih**.

Bangsa yang berdaulat bukan bangsa yang menolak kerja sama, melainkan bangsa yang dapat memilih dengan siapa bekerja sama, dalam bidang apa, berdasarkan syarat apa, untuk tujuan apa, dan kapan harus mengatakan tidak.

Prinsip yang sama berlaku dalam hubungan rakyat dengan negara. Secara formal, rakyat dinyatakan sebagai pemegang kedaulatan. Namun kedaulatan substantif menuntut lebih dari pernyataan tersebut. Harus terdapat kapasitas rakyat untuk memahami negara, memperoleh informasi, berpartisipasi, mengawasi, mengoreksi, dan memberikan legitimasi terhadap keputusan fundamental.

Pada titik ini, kemerdekaan substantif mempunyai dua arah sekaligus. Ke luar, negara harus mempunyai kemampuan menentukan kepentingannya sendiri di tengah hubungan internasional. Ke dalam, rakyat harus mempunyai kemampuan menjaga negara agar tetap

bekerja berdasarkan kedaulatan yang bersumber dari mereka.

Jika negara merdeka dari kekuasaan asing tetapi rakyat kehilangan kontrol terhadap kekuasaan internal, kemerdekaan belum sepenuhnya substantif.

Sebaliknya, demokrasi internal yang kuat juga membutuhkan kapasitas nasional agar keputusan rakyat tidak kehilangan makna akibat ketergantungan eksternal yang terlalu besar.

Karena itu, kedaulatan rakyat dan kedaulatan negara tidak seharusnya dipertentangkan. Keduanya saling membutuhkan. Negara yang kuat diperlukan untuk melindungi rakyat dari dominasi eksternal. Rakyat yang berdaulat diperlukan untuk mencegah negara berubah menjadi kekuasaan yang dominan terhadap masyarakatnya sendiri.

Di sinilah analogi antara kemerdekaan dan pernikahan mencapai makna yang paling utuh.

Proklamasi adalah akadnya. Republik adalah rumah yang dibangun setelah akad. Konstitusi adalah aturan dasar kehidupan rumah tersebut. Rakyat adalah pihak yang menjadi alasan rumah itu dibangun. Negara substantif adalah keadaan ketika rumah tersebut benar-benar menghadirkan ketenteraman, perlindungan, keadilan, dan ruang untuk tumbuh bersama.

Dalam kehidupan keluarga, tujuan pernikahan tidak selesai ketika akad dinyatakan sah. Akad justru membuka amanah baru. Demikian pula dalam kehidupan negara, kemerdekaan formal tidak menutup

perjuangan. Kemerdekaan formal membuka amanah sejarah untuk membangun negara substantif.

Analogi tersebut juga mencegah kekeliruan lain. Tidak tepat merendahkan akad hanya karena sebuah keluarga belum mencapai sakinah. Akad tetap merupakan fondasi yang sah dan penting. Yang diperlukan adalah memperbaiki kehidupan setelah akad agar tujuan rumah tangga semakin terwujud. Demikian pula tidak tepat merendahkan Proklamasi 1945 hanya karena Indonesia masih mempunyai banyak persoalan. Proklamasi tetap merupakan fondasi kemerdekaan yang harus dihormati. Pekerjaan generasi setelah 1945 adalah mengisi dan menyempurnakan kemerdekaan tersebut.

Dari sinilah buku ini mengambil posisi yang jelas. **Kemerdekaan formal Indonesia bukan kesalahan yang harus dibatalkan. Kemerdekaan formal merupakan fondasi yang harus disempurnakan menjadi kemerdekaan substantif.** Negara formal bukan lawan dari negara substantif. Negara formal adalah tahap yang harus memperoleh isi agar menjadi negara substantif.

Maka refleksi 81 tahun kemerdekaan seharusnya tidak hanya berisi pertanyaan mengenai apa yang telah dibangun, tetapi juga apa yang belum selesai. Kita dapat menghormati seluruh pencapaian bangsa tanpa kehilangan keberanian melakukan evaluasi. Kita dapat menjaga negara tanpa menganggap sistemnya sempurna. Kita dapat menghormati konstitusi sambil tetap mempelajari kemungkinan penyempurnaannya. Kita dapat menghargai demokrasi sambil

mempertanyakan kualitas kedaulatan rakyat. Kita dapat membuka diri terhadap dunia sambil memperkuat kemampuan menentukan kepentingan sendiri.

Semua itu bukan penyangkalan terhadap kemerdekaan. Justru semua itu merupakan cara untuk **menyempurnakan kemerdekaan**.

Kemerdekaan formal yang diproklamasikan pada 17 Agustus 1945 telah memberikan bangsa Indonesia ruang untuk membangun kehidupannya sendiri. Generasi demi generasi kemudian mengisi ruang tersebut dengan institusi, pembangunan, pendidikan, hukum, ekonomi, dan berbagai pencapaian lainnya. Namun perjalanan menuju negara substantif menuntut agar seluruh pencapaian tersebut selalu diuji terhadap tujuan awalnya.

Apakah segenap bangsa terlindungi?
Apakah kesejahteraan umum benar-benar maju?
Apakah kehidupan bangsa semakin cerdas?
Apakah keadilan sosial semakin nyata?
Apakah rakyat benar-benar berdaulat?

Pertanyaan tersebut merupakan jembatan antara Pembukaan UUD 1945 dan konsep negara substantif. Negara substantif bukan konsep yang harus dicari jauh dari cita-cita kemerdekaan Indonesia. Ukurannya justru dapat ditelusuri dari alasan mengapa negara ini dibentuk.

Dengan demikian, negara formal dan negara substantif tidak harus dipandang sebagai dua negara yang berbeda. Keduanya merupakan dua tingkat pembacaan terhadap negara yang sama. Negara formal berbicara tentang **keberadaan, legalitas, struktur, dan**

prosedur. Negara substantif berbicara tentang **tujuan, kedaulatan, keadilan, kemakmuran, dan kualitas hubungan antara rakyat dengan kekuasaan**.

Indonesia telah membangun negara formal melalui perjalanan sejarah yang panjang dan mahal. Banyak generasi mengorbankan tenaga, pikiran, harta, bahkan kehidupan untuk mempertahankan keberadaan Republik. Warisan tersebut tidak boleh dipandang ringan.

Justru karena harga kemerdekaan begitu mahal, generasi sekarang mempunyai kewajiban memastikan bahwa negara yang diwariskan tidak berhenti pada bentuk.

81 tahun setelah 17 Agustus 1945, bendera Merah Putih telah berkibar sebagai bendera sebuah negara yang diakui dunia. Pemerintahan telah berjalan selama beberapa generasi. Konstitusi telah melewati berbagai fase. Ekonomi telah berkembang. Kota-kota telah tumbuh. Teknologi telah mengubah kehidupan. Indonesia telah menjadi salah satu negara dengan jumlah penduduk terbesar di dunia dan mempunyai posisi strategis dalam percaturan internasional.

Semua itu menunjukkan betapa jauh perjalanan negara formal Indonesia.

Namun ukuran sejarah tidak hanya seberapa jauh sebuah bangsa telah berjalan. Ukuran yang lebih penting adalah **ke arah mana perjalanan tersebut membawa rakyatnya**.

Karena itu, setelah 81 tahun, pertanyaan mengenai kemerdekaan harus dinaikkan satu tingkat. Bukan lagi sekadar apakah Indonesia mempunyai negara sendiri.

Indonesia jelas mempunyai negara. Bukan pula apakah Indonesia diakui dunia. Indonesia jelas menjadi bagian dari masyarakat internasional.

Pertanyaannya adalah apakah seluruh kekuasaan, hukum, kekayaan, institusi, dan kebijakan yang bekerja atas nama Republik semakin mendekatkan rakyat kepada cita-cita kemerdekaan.

Jika jawabannya belum sepenuhnya, maka pekerjaan generasi sekarang bukan membatalkan kemerdekaan 1945.

Pekerjaan generasi sekarang adalah **menyempurnakannya**.

Generasi 1945 telah membuka pintu dengan Proklamasi. Mereka mengubah bangsa yang dijajah menjadi bangsa yang berhak menentukan nasib sendiri. Mereka memberikan fondasi bagi lahirnya negara merdeka secara formal. Generasi berikutnya menerima sebuah amanah yang serupa dengan pasangan yang baru selesai mengucapkan akad. Artinya, hubungan formal telah lahir, tetapi rumah tangga belum selesai dibangun.

Tugas berikutnya adalah membangun rumah bersama itu.

Membuat rakyat merasa terlindungi. Membuat hukum menghadirkan keadilan. Membuat kekayaan nasional menghadirkan kemakmuran. Membuat pendidikan mencerdaskan. Membuat kekuasaan tunduk kepada amanah. Membuat kedaulatan rakyat benar-benar hidup.

Maka 17 Agustus 1945 tidak seharusnya hanya diperingati sebagai hari ketika Indonesia selesai

menjadi merdeka. Tanggal tersebut juga dapat dipahami sebagai hari ketika sebuah perjalanan baru dimulai, perjalanan panjang untuk membuat kemerdekaan semakin nyata dalam kehidupan rakyat.

Proklamasi adalah akad kemerdekaan bangsa Indonesia. Negara substantif adalah kehidupan setelah akad yang harus terus dibangun. Sebagaimana pernikahan tidak selesai pada sahnya akad tetapi diarahkan menuju keluarga yang sakinah, kemerdekaan tidak selesai pada berdirinya negara secara formal tetapi harus terus diperjuangkan menuju negara yang adil, berdaulat, makmur, dan benar-benar dimiliki rakyatnya.

Pada titik itulah makna 81 tahun kemerdekaan menemukan kedalamannya.

Kemerdekaan formal harus lahir lebih dahulu. Kemerdekaan substantif adalah amanah yang harus diwujudkan sesudahnya.

BAB 4
Apa yang Dimaksud Kemerdekaan Formal?

Kemerdekaan formal sering dipahami sebagai keadaan ketika sebuah bangsa telah memiliki negara sendiri, pemerintahan sendiri, hukum sendiri, wilayah yang diakui, serta kemampuan menjalankan hubungan dengan negara lain. Dalam pengertian tersebut, kemerdekaan formal merupakan tahap yang sangat penting karena tanpa status formal, sebuah bangsa tidak memiliki ruang yang cukup untuk menentukan arah kebijakannya sendiri. Namun kemerdekaan formal tidak selalu sama dengan kemerdekaan substantif. Sebuah negara dapat sah secara hukum, diakui secara internasional, mempunyai pemerintahan, memiliki bendera, lambang, mata uang, konstitusi, serta sistem administratif yang lengkap, tetapi tetap menghadapi persoalan yang membuat kedaulatannya belum sepenuhnya terasa dalam kehidupan rakyat. Di sinilah pembedaan antara formal dan substantif menjadi penting.

Buku ini tidak menggunakan istilah **kemerdekaan formal** untuk merendahkan Proklamasi 17 Agustus 1945. Sebaliknya, kemerdekaan formal dipahami sebagai fondasi pertama yang harus ada sebelum kemerdekaan substantif dapat dibangun. Sebagaimana telah dibahas pada bab sebelumnya, Proklamasi dapat dianalogikan dengan akad nikah. Akad merupakan titik sah yang mengubah hubungan dua manusia. Namun kehidupan rumah tangga tidak selesai pada akad. Sesudah akad terdapat amanah untuk membangun

keluarga, menghadirkan kasih sayang, tanggung jawab, ketenteraman, dan kehidupan yang sakinah. Demikian pula negara. Proklamasi memberikan status merdeka secara formal, tetapi perjalanan untuk mewujudkan negara yang adil, makmur, berdaulat, dan benar-benar bekerja bagi rakyat harus terus berlangsung setelah Proklamasi.

Karena itu, kemerdekaan formal bukan lawan dari kemerdekaan substantif. Hubungan keduanya bersifat berurutan dan saling melengkapi. Formalitas memberikan bentuk. Substansi memberikan isi. Kemerdekaan formal menjawab pertanyaan apakah sebuah negara telah berdiri sendiri secara hukum. Kemerdekaan substantif menjawab pertanyaan apakah negara tersebut benar-benar mampu menentukan masa depannya sendiri dan apakah rakyat yang menjadi sumber kedaulatan benar-benar merasakan hasil dari kemerdekaan itu.



Dari titik inilah tesis utama buku mulai terlihat lebih jelas. **Formal bukan berarti palsu. Formal adalah sah. Namun sah secara formal belum otomatis berarti terpenuhi secara substantif.** Sebuah negara dapat sah secara hukum tetapi masih mengalami ketergantungan ekonomi. Sebuah pemerintahan dapat berdiri berdasarkan konstitusi tetapi masih jauh dari keadilan substantif. Sebuah bangsa dapat memiliki sistem pendidikan sendiri tetapi cara berpikirnya masih bergantung kepada kerangka pengetahuan yang dibangun oleh bangsa lain. Sebuah negara dapat memiliki wilayah yang luas tetapi belum memiliki kemampuan penuh mengelola kekayaan wilayah tersebut bagi kepentingan rakyat. Dengan demikian, kemerdekaan substantif selalu menuntut pengujian yang lebih dalam.

4.1. Kemerdekaan sebagai Status Hukum

Pada tahap paling dasar, kemerdekaan formal merupakan status hukum yang menyatakan bahwa sebuah negara tidak lagi berada di bawah kekuasaan negara lain. Status tersebut memberikan dasar bagi sebuah bangsa untuk membentuk pemerintahan, menetapkan hukum, mengatur wilayah, membangun institusi, serta melakukan hubungan internasional berdasarkan kewenangannya sendiri. Dalam konteks Indonesia, Proklamasi 17 Agustus 1945 merupakan pernyataan yang menandai lahirnya kemerdekaan tersebut, kemudian pada 18 Agustus 1945 mulai dibentuk struktur konstitusional melalui penetapan UUD 1945 dan pembentukan pemerintahan.

Status hukum kemerdekaan memiliki arti yang sangat besar. Tanpa status tersebut, keputusan fundamental mengenai kehidupan bangsa masih berada di tangan kekuasaan kolonial. Negara yang merdeka mempunyai hak untuk menyusun hukum sendiri, menentukan bentuk pemerintahan, mengelola administrasi, mencetak mata uang, membangun pertahanan, menetapkan kebijakan ekonomi, serta menjalankan hubungan dengan bangsa lain. Kemerdekaan formal menciptakan ruang bagi bangsa untuk menentukan dirinya.

Namun status hukum bersifat deklaratif sekaligus institusional. Sebuah negara dinyatakan merdeka, tetapi status tersebut harus diwujudkan dalam struktur yang benar-benar berjalan. Karena itu, setelah Proklamasi, pekerjaan besar bangsa Indonesia bukan hanya mempertahankan kemerdekaan dari ancaman eksternal, tetapi juga membangun seluruh perangkat negara. Pemerintahan harus memiliki kewenangan. Hukum harus berlaku. Wilayah harus dikelola. Administrasi harus berjalan. Hubungan dengan rakyat harus dibentuk. Seluruh proses tersebut menjadikan kemerdekaan formal semakin konkret.

Kemerdekaan sebagai status hukum juga menentukan kedudukan warga negara. Setelah negara terbentuk, lahirlah hubungan keanggotaan hukum antara individu dan negara. Sebagaimana telah dibahas pada bab sebelumnya, warga negara merupakan kategori yuridis yang hanya dapat muncul setelah negara ada. Hal tersebut berbeda dengan masyarakat dan bangsa yang telah hidup sebelum terbentuknya

negara. Status kewarganegaraan merupakan salah satu konsekuensi dari lahirnya negara formal.

Namun negara substantif tidak berhenti pada status. Warga negara yang secara formal diakui harus benar-benar memperoleh perlindungan, keadilan, kesempatan, dan ruang partisipasi yang bermakna. Karena itu, status hukum menjadi fondasi, tetapi kualitas kehidupan menentukan substansinya. Dalam konteks yang lebih luas, kemerdekaan juga demikian. Status merdeka memberikan ruang untuk membangun kedaulatan, tetapi kedaulatan yang nyata harus terus diperjuangkan.

Di sinilah pentingnya membedakan antara **status** dan **kapasitas**. Sebuah negara dapat memiliki status sebagai negara merdeka, tetapi kapasitas menentukan kebijakan dapat berbeda-beda. Kemampuan ekonomi, pertahanan, teknologi, ilmu pengetahuan, sumber daya manusia, serta kekuatan institusi menentukan seberapa luas ruang pilihan yang dimiliki negara tersebut. Karena itu, kemerdekaan formal memberi status, sedangkan kemerdekaan substantif menuntut kapasitas.

4.2. Wilayah, Pemerintahan, dan Pengakuan Internasional

Negara formal membutuhkan wilayah, pemerintahan, serta kemampuan berhubungan dengan masyarakat internasional. Ketiga unsur tersebut menjadi bagian penting dari keberadaan negara modern. Wilayah memberikan ruang teritorial tempat kewenangan negara dijalankan. Pemerintahan memberikan struktur yang mengelola kekuasaan.

Pengakuan internasional memperkuat eksistensi negara dalam hubungan antarbangsa.

Wilayah bukan sekadar tanah yang digambar melalui garis pada peta. Wilayah merupakan ruang hidup tempat masyarakat berkembang, sumber daya tersedia, ekonomi berjalan, kebudayaan tumbuh, dan kedaulatan negara diwujudkan. Karena itu, penguasaan wilayah secara formal sangat penting. Negara tidak mungkin menjalankan kewenangan apabila batas teritorialnya tidak jelas atau terus diperebutkan.

Namun keberadaan wilayah secara formal belum otomatis berarti kedaulatan substantif atas seluruh potensi wilayah tersebut telah terwujud. Negara dapat memiliki wilayah yang luas tetapi kemampuan mengelola laut, udara, sumber daya alam, data geospasial, energi, pertanian, mineral, dan berbagai potensi strategis masih terbatas. Karena itu, kedaulatan wilayah harus dibedakan antara penguasaan formal dan kemampuan substantif untuk menjaga, mengelola, serta memanfaatkan wilayah bagi kepentingan rakyat.

Hal yang sama berlaku terhadap pemerintahan. Negara merdeka membutuhkan pemerintahan sendiri. Pemerintahan menjadi salah satu simbol paling nyata dari kemerdekaan formal karena keputusan tidak lagi dibuat oleh administrator kolonial. Pemerintah nasional menjalankan fungsi eksekutif, mengelola kebijakan, menjalankan administrasi, serta melaksanakan berbagai program negara.

Namun pemerintahan sendiri belum otomatis berarti pemerintahan yang sepenuhnya berdaulat secara substantif. Pemerintah dapat mempunyai kewenangan

hukum tetapi pilihan kebijakannya tetap sangat dipengaruhi oleh ketergantungan ekonomi, tekanan pasar global, keterbatasan teknologi, kepentingan modal, ataupun berbagai faktor lain. Dalam dunia yang saling terhubung, pengaruh luar memang tidak dapat dihindari. Persoalannya terletak pada kemampuan negara menjaga ruang keputusan agar tetap berpijak pada kepentingan nasional.

Pengakuan internasional juga memiliki arti penting. Negara yang diakui memperoleh ruang lebih luas untuk membangun hubungan diplomatik, perdagangan, kerja sama, perjanjian, dan posisi dalam organisasi internasional. Dalam perjalanan awal Republik, perjuangan memperoleh pengakuan merupakan bagian penting dari mempertahankan kemerdekaan. Tanpa pengakuan eksternal, eksistensi formal sebuah negara dapat menghadapi tantangan yang lebih besar.

Namun pengakuan internasional tidak boleh dijadikan ukuran tunggal keberhasilan negara. Sebuah negara dapat sangat diakui dunia tetapi rakyatnya mengalami ketidakadilan. Sebuah pemerintahan dapat diterima dalam pergaulan internasional tetapi kebijakan domestiknya belum sepenuhnya mencerminkan kehendak rakyat. Karena itu, pengakuan dari luar harus selalu dilengkapi dengan legitimasi dari dalam.

Dalam konteks negara substantif, pertanyaan utamanya bukan hanya apakah negara diakui oleh dunia, tetapi apakah negara diakui oleh rakyatnya sendiri melalui kepercayaan. Pengakuan internasional memperkuat eksistensi formal. Kepercayaan rakyat

memperkuat eksistensi substantif. Sebuah negara yang memiliki pengakuan luar tetapi kehilangan kepercayaan dalam negeri akan menghadapi krisis legitimasi. Sebaliknya, negara yang memperoleh legitimasi rakyat tetapi tidak memiliki kapasitas hubungan internasional juga akan menghadapi keterbatasan. Negara yang sehat membutuhkan keseimbangan keduanya.

4.3. Negara yang Sah Belum Tentu Negara yang Berdaulat Secara Substantif

Sah secara hukum tidak selalu identik dengan berdaulat secara substantif. Pernyataan tersebut merupakan salah satu tesis terpenting dalam buku ini. Negara dapat berdiri sah berdasarkan konstitusi, mempunyai pemerintahan, wilayah, hukum, warga negara, serta pengakuan internasional, tetapi masih menghadapi berbagai keterbatasan yang membuat kedaulatannya belum utuh dalam praktik.

Kedaulatan substantif berkaitan dengan kemampuan mengambil keputusan berdasarkan kepentingan sendiri. Jika sebuah negara secara formal memiliki kewenangan tetapi secara praktis tidak memiliki cukup pilihan, kedaulatan tersebut mengalami keterbatasan. Negara dapat memiliki hak untuk menentukan kebijakan pangan, tetapi apabila hampir seluruh sistem pangan bergantung pada impor tertentu, ruang pilihan menjadi sempit. Negara dapat memiliki kewenangan mengatur teknologi digital, tetapi apabila seluruh infrastruktur kritis dikendalikan oleh teknologi yang tidak dikuasai, kemampuan menentukan arah

juga terbatas. Negara dapat memiliki hukum sendiri, tetapi apabila sistem hukumnya tidak dipercaya masyarakat, kewibawaan hukum menjadi lemah.

Karena itu, kedaulatan substantif bukan hanya masalah hukum. Kedaulatan substantif merupakan gabungan antara legitimasi, kapasitas, kemandirian, dan kemampuan menentukan pilihan. Negara substantif harus memiliki cukup kekuatan internal agar keputusan yang dibuat bukan sekadar hasil reaksi terhadap tekanan luar atau kepentingan kelompok tertentu.

Hal tersebut tidak berarti negara harus sepenuhnya mandiri dalam seluruh bidang. Tidak ada negara modern yang mampu memproduksi seluruh kebutuhan sendiri. Interdependensi merupakan kenyataan global. Namun ada perbedaan besar antara saling bergantung dan tidak memiliki pilihan. Hubungan yang sehat terjadi ketika kerja sama dibangun atas dasar kepentingan yang dapat dinegosiasikan. Ketergantungan yang tidak sehat muncul ketika salah satu pihak kehilangan kemampuan menentukan posisi karena kebutuhan terlalu besar atau kapasitas terlalu lemah.

Kedaulatan substantif juga berkaitan dengan hubungan internal antara rakyat dan negara. Negara yang sah secara formal belum otomatis substantif apabila rakyat hanya menjadi objek keputusan. Konstitusi dapat menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat, tetapi kedaulatan harus diperiksa dalam praktik. Apakah rakyat memiliki akses terhadap informasi? Apakah terdapat mekanisme pengawasan?

Apakah keputusan fundamental memperoleh legitimasi yang cukup? Apakah institusi dapat dikoreksi? Apakah hukum berlaku setara? Apakah sumber daya negara dikelola untuk kepentingan publik?

Pertanyaan tersebut tidak meniadakan legalitas negara. Justru karena negara sah, pertanyaan tentang substansi menjadi semakin penting. Negara formal merupakan wadah. Negara substantif menguji apakah wadah tersebut berisi tujuan yang benar.

Analogi pernikahan kembali membantu memahami persoalan ini. Sebuah pernikahan dapat sah secara formal, tetapi kualitas keluarga tetap berbeda-beda. Ada keluarga yang sah secara hukum tetapi penuh konflik. Ada keluarga yang sah tetapi kehilangan rasa saling menjaga. Ada keluarga yang secara administratif tetap utuh tetapi tidak menghadirkan ketenteraman. Karena itu, sahnya akad tidak otomatis menghasilkan keluarga sakinah. Demikian pula sahnya negara tidak otomatis menghasilkan negara substantif. Legalitas merupakan dasar, tetapi substansi harus terus dibangun.

4.4. Kemerdekaan Formal

Kemerdekaan formal merupakan lapisan pertama dari kemerdekaan substantif. Sebuah bangsa disebut merdeka secara formal ketika mempunyai kemampuan menentukan pemerintahan, kebijakan, dan arah kebijakannya sendiri tanpa berada di bawah kekuasaan formal negara lain. Dalam konteks Indonesia, Proklamasi 17 Agustus 1945 menjadi tonggak utama kemerdekaan formal tersebut.

Namun kemerdekaan formal tidak hanya berarti mempunyai presiden sendiri atau parlemen sendiri. Kemerdekaan formal juga menyangkut hubungan antara rakyat dan kekuasaan. Jika kedaulatan berada di tangan rakyat, maka kemerdekaan formal secara substantif harus mencerminkan kemampuan rakyat menentukan, mengawasi, dan mengoreksi kekuasaan.

Pemilu merupakan instrumen penting, tetapi bukan satu-satunya ukuran. Demokrasi substantif membutuhkan partisipasi yang lebih luas. Rakyat harus memiliki akses terhadap informasi yang benar, ruang menyampaikan pendapat, kebebasan membangun organisasi, kesempatan memengaruhi kebijakan, dan mekanisme yang memungkinkan kekuasaan dipertanggungjawabkan.

Kemerdekaan formal juga memerlukan institusi yang tidak mudah dikuasai oleh kepentingan sempit. Ketika partai, birokrasi, media, hukum, dan sumber daya hanya dikuasai oleh kelompok tertentu, ruang kedaulatan rakyat dapat menyempit meskipun pemilu tetap berjalan. Karena itu, demokrasi formal dan demokrasi substantif juga perlu dibedakan.

Demokrasi formal menjamin prosedur. Sedangkan, demokrasi substantif menjamin makna dari prosedur tersebut.

Pemilu formal memastikan suara dihitung. Sedangkan, pemilu substantif memastikan pilihan rakyat benar-benar mempunyai pengaruh terhadap arah kekuasaan.

Kemerdekaan formal pada akhirnya bukan hanya kemerdekaan dari kekuasaan asing, tetapi juga

kemerdekaan rakyat dari dominasi internal yang membuat suara mereka kehilangan arti. Negara substantif harus mampu menjaga keseimbangan antara efektivitas pemerintahan dan kedaulatan rakyat.

4.5. Kemerdekaan Ekonomi

Kemerdekaan ekonomi merupakan kemampuan bangsa mengelola sumber daya dan menentukan arah ekonominya sendiri. Negara dapat merdeka secara formal tetapi tetap mempunyai ketergantungan ekonomi yang tinggi. Ketergantungan tersebut dapat muncul dalam bentuk struktur perdagangan, kepemilikan modal, teknologi, energi, pangan, pembiayaan, atau akses terhadap pasar.

Kemerdekaan ekonomi bukan berarti menolak investasi asing atau perdagangan internasional. Dunia modern dibangun melalui hubungan ekonomi lintas negara. Persoalannya bukan keterbukaan, melainkan kemampuan menentukan syarat keterbukaan tersebut. Negara yang berdaulat secara ekonomi harus mampu memutuskan sektor strategis mana yang harus dijaga, teknologi apa yang harus dikuasai, industri apa yang perlu dibangun, dan kerja sama apa yang benar-benar memperkuat kepentingan nasional.

Kekayaan alam menjadi salah satu ujian penting. Negara dapat memiliki wilayah yang kaya sumber daya tetapi tidak otomatis memperoleh nilai tambah terbesar dari kekayaan tersebut. Jika bahan mentah diekspor tanpa penguasaan teknologi, industri, dan pengetahuan, maka keuntungan terbesar dapat berpindah ke pihak lain. Kemerdekaan ekonomi

menuntut kemampuan mengubah kekayaan alam menjadi kekuatan peradaban.

Kemerdekaan ekonomi juga harus diukur dari kehidupan rakyat. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi belum otomatis menghasilkan kemerdekaan substantif apabila ketimpangan terlalu besar, akses terhadap pekerjaan terbatas, atau kekayaan terkonsentrasi pada sedikit kelompok. Negara substantif tidak hanya bertanya seberapa besar ekonomi tumbuh, tetapi siapa yang menikmati pertumbuhan tersebut.

Dalam konteks ini, kemerdekaan ekonomi berkaitan langsung dengan Pasal 33 UUD 1945 dan cita-cita sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kekayaan nasional tidak boleh hanya menjadi sumber pendapatan negara atau keuntungan korporasi. Kekayaan harus menjadi alat untuk memperkuat pendidikan, kesehatan, teknologi, kesejahteraan, dan kemandirian bangsa.

Kemerdekaan ekonomi juga berkaitan dengan kemampuan menghadapi krisis. Negara yang memiliki ketahanan pangan, energi, industri, dan teknologi akan memiliki ruang pilihan yang lebih besar ketika dunia mengalami gangguan. Sebaliknya, ketergantungan yang terlalu tinggi dapat membuat kebijakan nasional mudah dipengaruhi oleh perubahan eksternal.

Dengan demikian, kemerdekaan ekonomi adalah kapasitas untuk bekerja sama tanpa kehilangan kemampuan memilih.

4.6. Kemerdekaan Hukum

Negara merdeka membutuhkan sistem hukum sendiri. Kemerdekaan hukum berarti bangsa tidak lagi

tunduk secara formal kepada hukum kolonial sebagai instrumen kekuasaan asing. Negara mempunyai kewenangan membuat, menegakkan, dan mengembangkan hukum berdasarkan konstitusi serta kebutuhan masyarakatnya sendiri.

Namun kemerdekaan hukum secara substantif tidak berhenti pada keberadaan undang-undang nasional. Hukum harus mampu menghadirkan keadilan. Sebuah negara dapat memiliki ribuan peraturan, lembaga penegak hukum yang lengkap, pengadilan di berbagai tingkat, dan birokrasi hukum yang luas, tetapi tetap menghadapi krisis keadilan apabila hukum tidak diterapkan secara setara.

Di sinilah perbedaan antara kepastian hukum formal dan keadilan substantif menjadi penting. Kepastian hukum diperlukan agar masyarakat mengetahui aturan. Namun hukum yang pasti tetapi tidak adil juga dapat menjadi sumber masalah. Negara substantif harus menjaga keduanya sekaligus.

Kemerdekaan hukum juga menuntut kemampuan bangsa mengembangkan kerangka hukum yang sesuai dengan nilai, kebutuhan, dan perkembangan zaman. Tidak semua warisan hukum masa lalu harus dibuang, tetapi setiap sistem harus terus diuji berdasarkan relevansinya. Hukum tidak boleh berubah menjadi museum kolonial hanya karena telah lama digunakan.

Konstitusi sebagai *firmware* negara mempunyai peran penting dalam hal ini. Seluruh hukum harus bergerak dalam kerangka konstitusi, tetapi konstitusi sendiri juga harus terus dibaca berdasarkan tujuan negara. Jika sebuah aturan sah secara prosedural tetapi

menghasilkan ketidakadilan sistemik, negara substantif harus mempunyai mekanisme untuk memperbaikinya.

Kemerdekaan hukum juga berkaitan dengan independensi institusi. Hukum tidak boleh tunduk pada tekanan penguasa, ekonomi, atau kelompok tertentu. Jika penegakan hukum dapat dipengaruhi kekuatan yang lebih besar daripada hukum itu sendiri, kemerdekaan hukum menjadi formal tetapi tidak substantif.

Karena itu, negara substantif membutuhkan hukum yang tidak hanya nasional dalam nama, tetapi benar-benar merdeka dalam fungsi.

4.7. Kemerdekaan Budaya dan Pengetahuan

Kemerdekaan yang paling sering dilupakan adalah kemerdekaan budaya dan pengetahuan. Sebuah bangsa dapat mempunyai negara, bendera, pemerintahan, dan hukum sendiri, tetapi cara berpikirnya masih bergantung pada kerangka yang dibentuk oleh bangsa lain. Ketergantungan seperti ini jauh lebih halus karena tidak selalu terlihat seperti penjajahan.

Kemerdekaan budaya bukan berarti menolak budaya asing. Nusantara sejak lama berkembang melalui pertemuan berbagai kebudayaan. Kemampuan menyerap pengaruh luar justru menjadi salah satu kekuatan peradaban Nusantara. Persoalannya adalah apakah bangsa memiliki kemampuan memilih, menafsirkan, dan mengembangkan pengaruh tersebut berdasarkan jati dirinya sendiri.

Bangsa yang tidak mempunyai kepercayaan terhadap kebudayaannya mudah menjadi konsumen identitas bangsa lain. Gaya hidup, bahasa, cara berpikir, ukuran keberhasilan, bahkan konsep kemajuan dapat sepenuhnya diimpor tanpa proses kritis. Dalam keadaan seperti itu, kemerdekaan formal tidak selalu disertai kemerdekaan kebudayaan.

Hal yang sama berlaku pada pengetahuan. Perguruan tinggi dapat berdiri, sekolah dapat banyak, penelitian dapat dilakukan, tetapi jika bangsa hanya menjadi pengguna teori dan teknologi tanpa kemampuan menciptakan pengetahuan sendiri, kemerdekaan intelektual belum sepenuhnya terwujud.

Kemerdekaan pengetahuan tidak berarti menolak ilmu dari luar. Ilmu bersifat universal dan harus dipelajari dari mana pun. Namun bangsa yang berdaulat harus mampu menghasilkan pengetahuan berdasarkan realitasnya sendiri. Indonesia mempunyai pengalaman sosial, budaya, geografi, sejarah, dan persoalan yang khas. Semua itu membutuhkan kemampuan membangun teori, teknologi, dan kebijakan yang lahir dari pemahaman mendalam terhadap diri sendiri.

Di sinilah pendidikan mempunyai peran strategis. Pendidikan tidak boleh hanya menghasilkan tenaga kerja yang siap masuk pasar. Pendidikan harus membentuk manusia yang mampu berpikir kritis, memahami sejarah, mengenali identitas bangsa, dan menciptakan pengetahuan baru.

Kemerdekaan budaya dan pengetahuan menjadi sangat penting dalam era digital. Arus informasi

bergerak sangat cepat dan sebagian besar dikendalikan oleh platform global. Cara manusia memandang dunia dapat dibentuk oleh algoritma yang tidak dibuat berdasarkan kepentingan bangsa. Karena itu, kedaulatan pengetahuan menjadi bagian baru dari kemerdekaan substantif.

Negara formal mempunyai sekolah.

Negara substantif mempunyai manusia yang mampu berpikir sendiri. Sedangkan, negara formal hanya mempunyai universitas.

Negara substantif mempunyai tradisi ilmu pengetahuan. Sedangkan, negara formal mempunyai budaya nasional dalam dokumen.

Sehingga, negara substantif mempunyai masyarakat yang benar-benar hidup dengan identitasnya sendiri.

4.8. Dari Kemerdekaan Formal Menuju Kemerdekaan Substantif

Hubungan antara kemerdekaan formal dan substantif pada akhirnya harus dipahami sebagai sebuah perjalanan. Formal bukan palsu. Formal adalah fondasi. Namun fondasi harus terus dibangun agar menghasilkan bangunan yang utuh.

Proklamasi memberikan status.
Konstitusi memberikan struktur.
Pemerintahan memberikan organisasi.
Pengakuan internasional memperkuat eksistensi.

Namun seluruhnya harus berkembang menjadi kemampuan ekonomi, hukum, budaya, dan

pengetahuan yang membuat bangsa benar-benar mampu menentukan masa depannya sendiri.

Analogi pernikahan sekali lagi memberikan gambaran yang sangat jelas. Akad adalah titik sah. Namun tidak ada pasangan yang berhenti setelah akad dan menganggap tugas selesai. Setelah akad dimulai amanah membangun rumah tangga. Harus ada komunikasi, tanggung jawab, ekonomi, pendidikan anak, perlindungan, kasih sayang, dan kesediaan memperbaiki konflik. Tujuan yang hendak diwujudkan adalah kehidupan yang sakinah, tenteram, dan penuh keberkahan.

Demikian pula bangsa. Proklamasi adalah akad kemerdekaan. Negara formal adalah rumah yang mulai dibangun. Konstitusi menjadi aturan dasar rumah tersebut. Pemerintah menjalankan pengelolaan. Rakyat merupakan alasan mengapa rumah itu ada. Kemerdekaan substantif adalah keadaan ketika rumah tersebut benar-benar menghadirkan rasa aman, keadilan, kesejahteraan, dan ruang untuk tumbuh.

Karena itu, tidak tepat mengatakan bahwa kemerdekaan formal tidak berguna hanya karena kemerdekaan substantif belum sepenuhnya terwujud. Sama tidak tepatnya dengan mengatakan bahwa akad tidak berarti hanya karena sebuah keluarga masih menghadapi masalah. Akad tetap memberikan fondasi sah. Yang harus dilakukan adalah memperbaiki kehidupan setelah akad.

Posisi buku ini karena itu jelas. Indonesia telah merdeka secara formal sejak 17 Agustus 1945. Kemerdekaan tersebut sah, berharga, dan harus

dihormati. Namun kemerdekaan formal bukan alasan untuk berhenti mengevaluasi. Justru kemerdekaan memberikan hak dan tanggung jawab untuk memperbaiki negara.

Setelah 81 tahun, pertanyaan bangsa bukan lagi sekadar apakah Indonesia memiliki negara. Indonesia jelas memiliki negara. Pertanyaannya adalah apakah negara tersebut telah semakin substantif.

Apakah rakyat mempunyai kendali yang bermakna terhadap negara? Apakah ekonomi semakin mandiri? Apakah hukum semakin adil? Apakah pengetahuan semakin berdikari? Apakah budaya semakin percaya pada dirinya sendiri? Apakah negara semakin mampu menentukan kebijakan berdasarkan kepentingan bangsa? Apakah kekayaan nasional semakin nyata kembali kepada rakyat?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut bukan tanda kurangnya cinta kepada Indonesia. Justru pertanyaan tersebut merupakan bentuk tanggung jawab terhadap kemerdekaan.

Generasi 1945 memberikan kemerdekaan formal melalui perjuangan yang sangat berat. Generasi setelahnya mempunyai tugas mengisi kemerdekaan tersebut. Generasi hari ini mempunyai tanggung jawab untuk menguji apakah berbagai sistem yang telah dibangun benar-benar membawa Indonesia menuju substansi kemerdekaan.

Kemerdekaan substantif juga tidak akan pernah selesai secara mutlak. Dunia terus berubah. Teknologi melahirkan bentuk ketergantungan baru. Ekonomi global menciptakan peluang dan tekanan baru.

Artificial intelligence, data, energi, perubahan iklim, rantai pasok, informasi, dan geopolitik menghadirkan tantangan yang berbeda dari masa 1945. Karena itu, kedaulatan harus terus diperbarui.

Negara yang merasa telah selesai akan mudah tertinggal. Bangsa yang terus mengevaluasi diri akan terus hidup.

Kemerdekaan karena itu bukan hanya status sejarah. Kemerdekaan adalah kemampuan yang harus terus dipelihara.

Dalam kerangka buku ini, perjalanan menuju kemerdekaan substantif dapat dipahami melalui beberapa lapisan. Pertama, negara harus menjaga kemerdekaan formal agar keputusan fundamental tidak ditentukan oleh kekuatan eksternal. Kedua, negara harus membangun kemerdekaan ekonomi agar mempunyai cukup kapasitas menentukan arah pembangunan. Ketiga, negara harus menjaga kemerdekaan hukum agar keadilan tidak tunduk kepada kekuasaan lain. Keempat, bangsa harus membangun kemerdekaan budaya dan pengetahuan agar tidak kehilangan kemampuan memahami dirinya sendiri. Kelima, seluruh proses tersebut harus kembali kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan.

Pada titik inilah konsep **Negara Formal vs Negara Substantif** menemukan bentuk yang semakin jelas.

Negara formal menegaskan bahwa Indonesia ada sebagai sebuah negara yang berdaulat. Sementara itu, negara substantif memastikan mengapa Indonesia ada, yaitu untuk mewujudkan tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan demikian, negara formal

memberi bentuk terhadap kemerdekaan, sedangkan negara substantif mengisi bentuk tersebut dengan keadilan, kedaulatan, kesejahteraan, ilmu pengetahuan, kebudayaan, dan martabat.

Negara formal memastikan pemerintahan dapat berjalan melalui lembaga, aturan, dan sistem yang telah dibentuk. Namun, negara substantif memastikan bahwa pemerintahan tersebut benar-benar bekerja untuk kepentingan rakyat. Begitu pula dalam bidang hukum, negara formal memastikan hukum berlaku dan memiliki kekuatan mengikat, sedangkan negara substantif memastikan hukum tersebut mampu menghadirkan keadilan bagi seluruh masyarakat.

Dalam konteks wilayah, negara formal memastikan bahwa Indonesia memiliki wilayah yang sah dan diakui sebagai bagian dari kedaulatan negara. Akan tetapi, negara substantif memastikan bahwa kekayaan dan sumber daya yang terdapat di wilayah tersebut benar-benar memberikan manfaat bagi rakyat. Negara formal juga memastikan Indonesia memperoleh pengakuan dari dunia internasional, sementara negara substantif memastikan bangsa Indonesia mampu berdiri dengan kehendaknya sendiri tanpa kehilangan kedaulatan dalam menentukan arah kehidupannya.

Kemerdekaan formal telah memberikan Indonesia sebuah rumah bernama Republik. Namun, rumah tersebut harus terus dirawat agar tetap mampu menjadi tempat hidup yang layak bagi seluruh rakyat. Strukturnya harus diperbaiki ketika ada bagian yang rapuh, aturannya harus disempurnakan ketika tidak lagi sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dan

pengelolaannya harus dikoreksi ketika menyimpang dari tujuan pembentukannya.

Dalam proses tersebut, rakyat tidak boleh kehilangan akses terhadap rumah yang dibangun atas nama mereka. Negara bukan hanya milik lembaga atau penguasa, melainkan milik seluruh rakyat yang menjadi dasar keberadaannya. Oleh karena itu, setiap perubahan dan perbaikan dalam kehidupan bernegara harus tetap diarahkan untuk memenuhi kepentingan serta cita-cita masyarakat.

Karena itu, perjalanan dari kemerdekaan formal menuju kemerdekaan substantif bukanlah perjalanan untuk mendirikan negara baru. Perjalanan tersebut merupakan usaha untuk membuat negara yang telah berdiri menjadi semakin sesuai dengan tujuan pembentukannya. Proklamasi telah dilakukan, negara telah berdiri, konstitusi telah dibuat, pemerintahan telah berjalan, dan pengakuan dunia telah diperoleh, di mana tantangan berikutnya adalah memastikan seluruh keberadaan tersebut benar-benar menghasilkan kemerdekaan yang dirasakan dan dinikmati oleh rakyat.

Pekerjaan berikutnya adalah memastikan bahwa seluruh pencapaian formal tersebut menghasilkan kehidupan yang semakin substantif.

Formal bukan palsu. Formal adalah fondasi. Namun fondasi hanya bermakna apabila di atasnya dibangun kehidupan negara yang membuat rakyat benar-benar merdeka, berdaulat, adil, dan bermartabat.

BAGIAN III — NEGARA FORMAL

BAB 5
Anatomi Negara Formal

Negara formal adalah negara yang dapat dikenali keberadaannya melalui struktur, hukum, institusi, pemerintahan, wilayah, serta hubungan dengan masyarakat internasional. Negara formal mempunyai bentuk yang dapat dilihat, dokumen yang dapat dibaca, lembaga yang dapat ditunjuk, pejabat yang dapat dikenali, serta prosedur yang dapat diikuti. Dalam kehidupan sehari-hari, bentuk formal inilah yang paling mudah ditangkap oleh masyarakat karena negara hadir melalui kantor pemerintahan, undang-undang, pajak, pemilu, polisi, pengadilan, sekolah, paspor, kartu identitas, anggaran negara, serta berbagai layanan publik. Semua itu merupakan bagian penting dari keberadaan negara dan tidak dapat diremehkan.

Namun bentuk formal hanya menjawab sebagian pertanyaan mengenai negara. Bentuk formal menjelaskan bagaimana negara berdiri, bagaimana kewenangan dibagi, siapa yang memerintah, hukum apa yang berlaku, serta bagaimana negara berhubungan dengan rakyat dan dunia luar. Bentuk formal belum otomatis menjawab apakah semua struktur tersebut benar-benar bekerja sesuai tujuan pembentukan negara. Dari sinilah diperlukan pembedaan antara **negara formal** dan **negara substantif**.

Negara formal bukan negara palsu. Negara formal adalah negara yang memiliki fondasi yuridis dan institusional yang sah. Justru karena fondasi formal sangat penting, pembahasan mengenai negara

substantif tidak boleh dimulai dengan meremehkan formalitas. Tanpa legalitas, institusi, hukum, pemerintahan, dan prosedur, kehidupan bersama akan kehilangan kepastian. Negara substantif membutuhkan negara formal sebagai wadahnya. Namun negara formal harus terus diuji agar tidak berhenti menjadi kerangka kosong.

Jika menggunakan analogi pernikahan yang telah dipakai pada bab sebelumnya, negara formal dapat dibandingkan dengan seluruh perangkat yang membuat pernikahan sah dan teratur. Ada akad, ada status hukum, ada pencatatan, ada hak dan kewajiban, serta ada struktur keluarga yang dikenali. Semua itu penting. Namun keluarga tidak hidup hanya karena dokumen pernikahan lengkap. Kualitas keluarga tetap ditentukan oleh kasih sayang, tanggung jawab, keadilan, ketenteraman, dan kemampuan memelihara kehidupan bersama. Dengan cara yang sama, negara formal memberikan struktur, sedangkan negara substantif memberikan kualitas terhadap struktur tersebut.

Bab ini membedah anatomi negara formal agar pembaca memahami apa saja yang membuat sebuah negara dapat berdiri secara sah dan bekerja secara administratif. Setelah itu, pada bagian akhir bab, seluruh unsur tersebut akan diuji dengan satu pertanyaan yang lebih dalam yaitu mengapa semua itu belum cukup?



5.1. Legalitas Negara

Legalitas adalah dasar yang membuat negara tidak hanya menjadi komunitas formal, tetapi menjadi entitas yang memiliki kewenangan dan struktur hukum. Negara formal membutuhkan dasar yang jelas mengenai keberadaannya. Dalam konteks Indonesia, legalitas tersebut bertumpu pada Proklamasi 17 Agustus 1945, penetapan UUD 1945, pembentukan pemerintahan, serta perkembangan hukum dan hubungan internasional yang mengukuhkan eksistensi Republik Indonesia.

Legalitas memberikan kepastian. Tanpa legalitas, kewenangan negara akan sulit dibedakan dari kekuasaan biasa. Negara yang sah memiliki dasar untuk membuat aturan, memungut pajak, membentuk lembaga, menjalankan pemerintahan, serta mengambil

keputusan atas nama kepentingan umum. Karena itu, legalitas merupakan salah satu fondasi terpenting negara formal.

Namun legalitas bukan tujuan akhir. Legalitas hanya menjelaskan apakah kewenangan memiliki dasar. Legalitas belum menjelaskan bagaimana kewenangan tersebut digunakan. Sebuah keputusan dapat sah secara prosedural tetapi belum tentu adil secara substantif. Sebuah lembaga dapat dibentuk berdasarkan hukum tetapi belum tentu bekerja efektif. Sebuah pemerintahan dapat sah secara konstitusional tetapi belum tentu mendapat kepercayaan tinggi dari rakyat. Perbedaan tersebut sangat penting dalam memahami negara formal.

Legalitas juga memiliki hubungan erat dengan legitimasi. Keduanya sering dianggap sama, padahal berbeda. Legalitas menjawab apakah tindakan sesuai aturan yang berlaku. Legitimasi menjawab apakah kekuasaan diterima, dipercaya, dan dianggap pantas oleh masyarakat. Negara dapat memiliki legalitas yang kuat tetapi legitimasi sosial yang melemah. Sebaliknya, sebuah gerakan sosial dapat memiliki legitimasi moral yang besar tetapi belum memiliki kewenangan hukum. Negara substantif harus mampu menyatukan keduanya.

Dalam negara yang berdasarkan kedaulatan rakyat, legalitas juga harus kembali kepada sumber legitimasi yang lebih tinggi, yaitu rakyat. Konstitusi, undang-undang, dan berbagai aturan merupakan perangkat yang mengatur bagaimana kekuasaan dijalankan. Namun tidak boleh dilupakan bahwa

seluruh perangkat tersebut dibentuk dalam kerangka kehidupan bersama yang legitimasinya bersumber dari rakyat.

Karena itu, legalitas yang sehat tidak boleh digunakan sebagai alasan untuk menutup kritik. Justru karena hukum dibuat oleh manusia, hukum harus terus dievaluasi. Legalitas memberikan batas agar perubahan tidak berlangsung secara sewenang-wenang, tetapi legalitas juga harus memiliki mekanisme untuk memperbaiki dirinya sendiri.

5.2. Konstitusi

Konstitusi merupakan jantung negara formal. Konstitusi menentukan struktur kekuasaan, hubungan antar-lembaga, hak dan kewajiban, serta prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan negara. Tanpa konstitusi, negara modern akan kesulitan menentukan siapa berwenang melakukan apa, bagaimana kewenangan dibatasi, dan bagaimana konflik antarlembaga diselesaikan.

Dalam analogi sistem, konstitusi dapat dipahami sebagai ***firmware*** **negara**. *Firmware* mengatur fungsi dasar yang memungkinkan seluruh sistem berjalan. Pemerintah, parlemen, pengadilan, pemerintahan daerah, dan berbagai lembaga lain bekerja dalam kerangka yang ditentukan oleh konstitusi.

Namun konstitusi bukan kitab suci. Konstitusi merupakan hasil pemikiran manusia yang dibentuk untuk menjawab kebutuhan kehidupan bernegara. Karena itu, konstitusi dapat berubah. Perubahan bukan bentuk penghinaan terhadap konstitusi, tetapi dapat menjadi bagian dari upaya menyempurnakan sistem.

Yang penting adalah bagaimana perubahan dilakukan. Semakin fundamental perubahan yang hendak dilakukan, semakin tinggi pula kebutuhan terhadap legitimasi, keterbukaan, partisipasi, dan kehati-hatian. Karena konstitusi mengatur hubungan antara rakyat dan kekuasaan, perubahan konstitusi menyentuh langsung arsitektur kedaulatan.

Negara formal dapat memiliki konstitusi yang sangat lengkap tetapi tetap menghadapi persoalan substantif. Persoalan tersebut muncul ketika konstitusi hanya dipahami sebagai dokumen hukum, bukan sebagai perangkat untuk mewujudkan cita-cita negara. Pasal dapat ditegakkan, tetapi tujuan konstitusional belum tentu tercapai. Lembaga dapat berjalan, tetapi keadilan belum tentu hadir. Mekanisme dapat dipatuhi, tetapi rakyat belum tentu merasakan kepemilikan terhadap sistem.

Karena itu, konstitusi harus terus dibaca dalam hubungan antara **teks, institusi, dan tujuan**. Teks memberikan aturan. Institusi menjalankan aturan. Tujuan memberikan makna.

Jika salah satu terputus, konstitusi dapat kehilangan substansi.

5.3. Pemerintahan

Pemerintahan merupakan bagian paling terlihat dari negara formal. Dalam kehidupan sehari-hari, negara sering dipersepsikan sama dengan pemerintah. Ketika masyarakat berbicara tentang negara, yang dimaksud sering kali adalah presiden, menteri, pemerintah daerah, atau aparatur birokrasi.

Padahal pemerintah bukan negara secara keseluruhan. Pemerintah adalah salah satu unsur yang menjalankan fungsi eksekutif. Pemerintah memiliki tugas mengelola kebijakan, menjalankan undang-undang, menyediakan layanan, menjaga keamanan, serta mengelola berbagai urusan publik.

Pembedaan tersebut penting agar masyarakat tidak menyamakan kritik terhadap pemerintah dengan penolakan terhadap negara. Pemerintah bersifat sementara. Negara lebih panjang daripada masa jabatan pemerintah. Bangsa bahkan lebih panjang daripada negara.

Dalam negara formal, pemerintah memiliki kewenangan yang sah. Namun negara substantif menguji bagaimana kewenangan tersebut digunakan. Apakah pemerintah melayani rakyat? Apakah kebijakan dibuat berdasarkan kepentingan umum? Apakah sumber daya dikelola secara transparan? Apakah pemerintah mampu menjelaskan keputusan? Apakah terdapat mekanisme koreksi?

Pemerintahan juga dapat berjalan secara administratif tanpa menghasilkan perubahan substantif. Anggaran dapat terserap, proyek dapat selesai, laporan dapat dibuat, tetapi kualitas hidup masyarakat belum tentu meningkat. Karena itu, efektivitas pemerintahan tidak boleh diukur hanya dari proses birokrasi.

Negara substantif memerlukan pemerintah yang memahami dirinya sebagai penerima mandat, bukan pemilik kekuasaan. Pemerintah bekerja untuk

menjalankan tujuan negara, bukan mempertahankan dirinya sendiri.

5.4. Lembaga-Lembaga Negara

Negara modern tidak mungkin dijalankan oleh satu orang atau satu lembaga. Kekuasaan dibagi agar terdapat keseimbangan, pengawasan, serta spesialisasi fungsi. Lembaga negara menjadi bagian dari anatomi formal yang memungkinkan sistem berjalan.

Ada lembaga eksekutif, legislatif, yudisial, pengawasan, pemeriksaan, pemilu, serta berbagai lembaga lain yang memiliki fungsi berbeda. Pembagian tersebut penting agar kekuasaan tidak terkonsentrasi pada satu pusat.

Namun banyaknya lembaga tidak otomatis membuat negara lebih substantif. Negara dapat mempunyai institusi yang sangat lengkap tetapi tetap mengalami konflik kewenangan, tumpang tindih fungsi, birokrasi yang berat, atau lemahnya akuntabilitas.

Karena itu, pertanyaan utama bukan hanya apakah lembaga ada, tetapi apakah lembaga bekerja sesuai fungsi.

Lembaga perwakilan harus benar-benar mewakili. Lembaga pengawasan harus benar-benar mengawasi. Pengadilan harus benar-benar menghadirkan keadilan. Birokrasi harus benar-benar melayani.

Lembaga negara juga tidak boleh berubah menjadi kepentingan sendiri. Ketika institusi lebih sibuk mempertahankan kewenangan, anggaran, dan

kedudukan daripada melayani tujuan negara, formalitas dapat berubah menjadi beban.

Negara substantif membutuhkan institusi yang kuat, tetapi kekuatan institusi harus selalu kembali kepada fungsi.

5.5. Hukum dan Administrasi

Hukum dan administrasi merupakan tulang punggung negara formal. Hukum memberikan kepastian, sedangkan administrasi membuat negara mampu bekerja dalam skala besar. Tanpa keduanya, negara akan sulit mengatur penduduk, mengelola anggaran, menyediakan layanan, menyelesaikan sengketa, atau menjaga ketertiban.

Administrasi modern membuat negara mampu mencatat jutaan bahkan ratusan juta manusia. Data kependudukan, pajak, kesehatan, pendidikan, kendaraan, tanah, perizinan, serta berbagai aktivitas dapat dikelola secara sistematis.

Namun administrasi juga membawa risiko ketika manusia hanya dilihat sebagai data. Negara dapat menjadi sangat efisien dalam mencatat tetapi lemah dalam memahami.

Inilah salah satu pembeda negara formal dan substantif. Negara formal membutuhkan administrasi agar sistem berjalan. Sedangkan, negara substantif memastikan administrasi tidak menghilangkan manusia.

Hukum juga demikian. Negara formal mempunyai aturan. Negara substantif menuntut keadilan. Hukum yang hanya mengutamakan kepastian

tanpa mempertimbangkan keadilan dapat kehilangan kepercayaan.

Karena itu, hukum dan administrasi harus dipahami sebagai alat, bukan tujuan.

5.6. Pemilu dan Representasi

Pemilu merupakan salah satu institusi terpenting dalam negara demokratis. Pemilu memberikan mekanisme formal bagi rakyat untuk memilih pemimpin dan wakilnya. Melalui pemilu, pergantian kekuasaan dapat berlangsung secara damai dan teratur.

Namun pemilu bukan keseluruhan kedaulatan rakyat.

Jika kedaulatan hanya dipahami sebagai hak mencoblos setiap beberapa tahun, rakyat dapat kehilangan hubungan dengan negara setelah pemilu selesai. Padahal mandat formal tidak menghapus kedaulatan.

Representasi juga bukan penyerahan kepemilikan. Wakil rakyat mendapatkan mandat untuk menjalankan fungsi tertentu, tetapi rakyat tetap menjadi sumber legitimasi.

Karena itu, negara substantif harus memperluas makna demokrasi. Pemilu harus dilengkapi dengan transparansi, partisipasi publik, kebebasan informasi, pendidikan politik, ruang deliberasi, dan mekanisme koreksi.

Demokrasi formal memastikan bahwa setiap suara rakyat dihitung dalam proses formal. Namun, demokrasi substantif memastikan bahwa suara tersebut tidak hanya menjadi angka dalam pemilu, melainkan

benar-benar mempunyai makna dalam menentukan arah kehidupan bernegara. Dengan demikian, demokrasi tidak berhenti pada pelaksanaan prosedur, tetapi juga memastikan adanya pengaruh nyata rakyat terhadap kebijakan dan keputusan negara.

Pemilu formal memastikan bahwa pergantian kekuasaan berlangsung secara sah sesuai dengan aturan yang berlaku. Sementara itu, pemilu substantif memastikan bahwa pergantian kekuasaan tersebut benar-benar membawa perubahan dan memengaruhi arah negara. Oleh karena itu, keberhasilan demokrasi tidak hanya dapat dilihat dari terlaksananya pemilu, tetapi juga dari sejauh mana hasil pemilu mampu mencerminkan kehendak rakyat dan menghasilkan pemerintahan yang bekerja untuk kepentingan masyarakat.

5.7. Pengakuan Internasional

Pengakuan internasional memperkuat eksistensi negara dalam hubungan global. Negara yang diakui dapat membangun diplomasi, perjanjian, perdagangan, serta berbagai bentuk kerja sama.

Dalam konteks Indonesia, pengakuan internasional merupakan bagian penting dari perjalanan mempertahankan kemerdekaan. Namun pengakuan internasional tidak otomatis menjamin kedaulatan substantif.

Sebuah negara dapat diakui secara internasional, tetapi tetap memiliki tingkat ketergantungan ekonomi yang tinggi terhadap negara lain. Sebuah negara juga dapat memiliki kedutaan di berbagai negara, tetapi

masih lemah dalam penguasaan teknologi dan kemampuan menghasilkan inovasi sendiri. Bahkan, sebuah negara dapat menjadi anggota berbagai organisasi internasional, tetapi kemampuan untuk menentukan dan mempertahankan kebijakan nasionalnya masih terbatas.

Karena itu, pengakuan dari luar harus dilengkapi dengan kapasitas yang kuat di dalam negeri. Kedaulatan tidak cukup hanya ditunjukkan melalui status hukum dan hubungan diplomatik, tetapi juga harus terlihat dari kemampuan negara mengelola sumber daya, membangun teknologi, memperkuat ekonomi, dan menentukan kepentingannya sendiri. Dengan kapasitas tersebut, pengakuan internasional tidak hanya menjadi tanda bahwa sebuah negara ada, tetapi juga menjadi dasar bagi negara untuk berperan secara mandiri dalam hubungan internasional.

Negara substantif tidak hanya bertanya apakah dunia mengakui keberadaan kita. Negara substantif juga bertanya apakah kita mampu berdiri dengan pilihan sendiri di tengah dunia yang saling bergantung. Dengan demikian, kemerdekaan substantif berarti kemampuan untuk tetap menentukan arah bangsa berdasarkan kepentingan rakyat dan tujuan nasional, sekaligus tetap mampu bekerja sama dengan negara lain secara setara.

5.8. Mengapa Semua Itu Belum Cukup?

Legalitas penting karena memberikan dasar yang sah bagi keberadaan dan tindakan negara. Konstitusi penting karena menjadi kerangka dasar dalam

mengatur kekuasaan dan kehidupan bernegara. Pemerintahan, lembaga negara, hukum, administrasi, pemilu, dan pengakuan internasional juga memiliki peran yang tidak dapat dipisahkan dari berdirinya sebuah negara.

Semua itu merupakan fondasi yang tidak boleh direndahkan. Tanpa fondasi tersebut, negara akan kehilangan bentuk, arah, dan kepastian dalam menjalankan kehidupan bernegara. Namun, semua itu belum cukup untuk memastikan bahwa negara benar-benar mencapai tujuan pembentukannya.

Mengapa demikian? Karena negara tidak dibentuk agar hanya mempunyai banyak lembaga atau banyak aturan. Negara juga tidak dibentuk semata-mata agar dapat menyelenggarakan pemilu atau memperoleh pengakuan internasional. Semua hal tersebut pada dasarnya merupakan sarana, sedangkan tujuan negara pada akhirnya terletak pada kehidupan manusia yang berada di dalamnya.

Karena itu, pertanyaan yang lebih penting adalah apakah rakyat terlindungi dan apakah hukum benar-benar adil. Pertanyaan berikutnya adalah apakah kekayaan negara dikelola untuk kepentingan bersama, apakah rakyat memiliki daya terhadap kekuasaan, dan apakah negara mampu menentukan kepentingannya sendiri. Selain itu, perlu ditanyakan pula apakah generasi berikutnya menerima keadaan yang lebih baik daripada generasi sebelumnya.

Pertanyaan-pertanyaan tersebut membawa kita keluar dari anatomi formal menuju substansi negara. Sebuah tubuh dapat memiliki semua organ, tetapi tetap

sakit apabila organ-organ tersebut tidak bekerja dengan baik. Demikian pula sebuah negara dapat memiliki lembaga yang lengkap, tetapi tetap mengalami kerusakan apabila fungsi lembaga tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Konstitusi dapat ada, tetapi tujuan konstitusionalnya dapat hilang dalam praktik. Pemerintahan dapat berjalan, tetapi kepercayaan masyarakat dapat runtuh apabila kekuasaan tidak digunakan dengan baik. Pemilu dapat diselenggarakan secara teratur, tetapi kedaulatan rakyat dapat melemah apabila suara rakyat tidak menghasilkan representasi dan kebijakan yang bermakna.

Karena itu, negara formal harus selalu diuji berdasarkan hasil kerjanya. Legalitas harus menghasilkan legitimasi, konstitusi harus menghasilkan pembatasan kekuasaan dan perlindungan rakyat, sedangkan pemerintahan harus menghasilkan pelayanan yang nyata. Lembaga harus menghasilkan fungsi, hukum harus menghasilkan keadilan, dan administrasi harus menghasilkan kemudahan bagi masyarakat.

Demikian pula, pemilu harus menghasilkan representasi yang bermakna, sementara pengakuan internasional harus memperkuat kedaulatan dan kemampuan negara dalam menentukan kepentingannya sendiri. Jika seluruh unsur tersebut hanya berhenti pada bentuk, negara memang dapat terlihat kuat secara administratif. Namun, pada saat yang sama, negara tersebut dapat tetap lemah secara

substantif karena keberadaan sistem belum tentu menghasilkan kehidupan yang lebih baik bagi rakyat.

Inilah tesis utama bagian ini yaitu negara formal diperlukan, tetapi negara substantif adalah tujuan yang harus terus diperjuangkan. Negara membutuhkan bentuk agar dapat berdiri, tetapi bentuk tersebut harus diisi dengan fungsi dan tujuan yang nyata. Dengan demikian, keberhasilan sebuah negara tidak cukup diukur dari apakah sistemnya ada, melainkan dari apakah sistem tersebut benar-benar bekerja untuk manusia yang menjadi alasan keberadaan negara.

Seperti halnya pernikahan, status yang sah merupakan fondasi penting bagi sebuah keluarga. Namun, keluarga yang tenteram tidak lahir hanya karena dokumen pernikahan telah lengkap, sebab kehidupan yang baik tetap membutuhkan kepercayaan, tanggung jawab, perlindungan, dan kesejahteraan di antara orang-orang yang berada di dalamnya.

Begitu pula dengan negara. Konstitusi dapat dipandang sebagai akad sistem, lembaga sebagai struktur rumah, pemerintah sebagai pengelola, dan hukum sebagai aturan kehidupan bersama. Pemilu menjadi mekanisme untuk memilih pengelola, sedangkan pengakuan internasional menjadi pengakuan bahwa rumah tersebut memang berdiri sebagai sebuah negara yang berdaulat.

Namun, pertanyaan yang paling penting tetap sama yaitu **apakah pemilik rumah hidup dengan aman dan bermartabat di dalamnya?** Jika jawabannya belum, maka rumah tersebut mungkin telah berdiri secara formal, tetapi belum sepenuhnya memenuhi tujuannya

secara substantif. Negara formal memastikan sistem ada, sedangkan negara substantif memastikan sistem tersebut benar-benar bekerja untuk rakyat.

Di situlah perjalanan buku ini mulai bergerak dari anatomi menuju diagnosis. Kita tidak lagi hanya bertanya mengenai bentuk dan keberadaan negara, tetapi mulai memeriksa bagaimana negara bekerja, untuk siapa negara bekerja, dan sejauh mana keberadaannya menghasilkan kehidupan yang sesuai dengan tujuan kemerdekaan.

BAB 6
Ketika Negara Berjalan tetapi Tujuan Negara Tertinggal

Sebuah negara dapat tampak berjalan dengan baik dari luar. Kantor pemerintahan buka setiap hari, anggaran disusun, undang-undang dibuat, pemilu dilaksanakan, pengadilan bekerja, pajak dipungut, proyek pembangunan dijalankan, dan hubungan diplomatik terus berlangsung. Semua tanda tersebut menunjukkan bahwa mesin negara hidup. Namun hidupnya mesin belum selalu berarti tercapainya tujuan. Sebuah kendaraan dapat bergerak cepat tetapi menuju arah yang salah. Sebuah sistem dapat bekerja tanpa henti tetapi menghasilkan keluaran yang jauh dari kebutuhan pemiliknya. Negara juga demikian. Keberlangsungan institusi belum otomatis berarti keberhasilan substantif.

Di sinilah pertanyaan besar harus diajukan. Apa gunanya lembaga apabila fungsi yang seharusnya dijalankan tidak hadir? Apa gunanya pemilu apabila rakyat hanya hadir sebagai pemilih tetapi tidak benar-benar memiliki daya terhadap arah kekuasaan? Apa arti hukum apabila ketidakadilan tetap dirasakan? Apa makna pertumbuhan ekonomi apabila kesejahteraan hanya terkonsentrasi pada sebagian kecil kelompok? Apa arti pemerintahan apabila rakyat masih merasa tidak terlindungi? Apa arti konstitusi apabila pemilik kedaulatan hanya disebut dalam teks tetapi tidak mempunyai cukup mekanisme untuk mengendalikan

sistem? Pertanyaan-pertanyaan tersebut membawa pembahasan dari wilayah formal menuju wilayah substantif.



Bab sebelumnya telah memperlihatkan anatomi negara formal. Legalitas, konstitusi, pemerintahan, lembaga negara, hukum, administrasi, pemilu, dan pengakuan internasional merupakan bagian penting dari struktur negara. Semua itu dibutuhkan. Namun negara substantif menuntut satu langkah lebih jauh. Setiap struktur harus diuji berdasarkan fungsi dan tujuannya. Negara tidak cukup hanya ada. Negara harus benar-benar bekerja untuk rakyat.

Dalam konteks Indonesia, ukuran tersebut sebenarnya telah diletakkan dalam tujuan negara. Negara dibentuk untuk melindungi segenap bangsa

Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dengan demikian, keberhasilan negara bukan hanya soal apakah institusi bekerja, tetapi apakah kerja institusi itu membawa bangsa mendekati tujuan tersebut.

Formalitas menyediakan bentuk. Substansi menilai hasil.

Negara formal bertanya apakah sistem hidup. Negara substantif bertanya untuk siapa sistem hidup.

6.1. Institusi Ada, Apakah Fungsi Berjalan?

Negara modern dibangun melalui pembagian fungsi. Tidak semua kekuasaan berada pada satu tangan. Ada lembaga eksekutif yang menjalankan pemerintahan, lembaga legislatif yang membentuk undang-undang dan menjalankan fungsi representasi, lembaga yudisial yang menjaga hukum, serta berbagai lembaga lain yang mengawasi, memeriksa, mengelola, atau mendukung fungsi tertentu. Secara formal, keberadaan lembaga tersebut penting karena mencegah kekuasaan menjadi terlalu terpusat.

Namun keberadaan institusi belum cukup. Sebuah lembaga memperoleh alasan keberadaan dari fungsi yang hendak dijalankan. Ketika fungsi melemah, bentuk kelembagaan dapat tetap berdiri tetapi maknanya berkurang.

Parlemen dapat terus bersidang, tetapi pertanyaan substantifnya adalah apakah benar-benar mewakili

kepentingan rakyat. Pengadilan dapat terus memutus perkara, tetapi pertanyaan substantifnya adalah apakah masyarakat merasakan keadilan. Lembaga pengawasan dapat menerbitkan banyak laporan, tetapi pertanyaannya adalah apakah penyimpangan benar-benar berkurang. Birokrasi dapat mempunyai struktur yang sangat lengkap, tetapi pertanyaannya adalah apakah pelayanan publik menjadi semakin mudah, cepat, dan manusiawi.

Ketika institusi hanya diukur dari keberadaan formalnya, negara dapat mengalami ilusi keberhasilan. Selama gedung ada, struktur ada, anggaran ada, pejabat ada, dan kegiatan dilakukan, seolah-olah fungsi otomatis berjalan. Padahal institusi dapat mengalami disfungsi tanpa pernah kehilangan bentuk formalnya.

Disfungsi tersebut dapat terjadi karena berbagai sebab. Kewenangan terlalu tumpang tindih, koordinasi lemah, budaya organisasi buruk, kepentingan segelintir orang terlalu dominan, profesionalisme rendah, atau ukuran kinerja hanya berorientasi pada aktivitas administratif. Semua kondisi tersebut membuat institusi tampak sibuk tetapi tidak selalu produktif.

Negara substantif menuntut pengujian fungsi secara terus-menerus. Lembaga tidak boleh dipertahankan hanya karena telah lama ada. Setiap institusi harus selalu dapat menjawab satu pertanyaan sederhana yaitu manfaat apa yang diberikan kepada tujuan negara?

Jika suatu lembaga tidak lagi memberikan manfaat, maka evaluasi harus dilakukan. Jika kewenangan perlu diperbaiki, kewenangan diperbaiki.

Jika fungsi perlu disatukan, disatukan. Jika mekanisme perlu disederhanakan, disederhanakan. Negara tidak boleh menjadi museum institusi.

Di sinilah hubungan antara negara sebagai alat dan rakyat sebagai pemilik kedaulatan kembali penting. Institusi tidak mempunyai tujuan untuk dirinya sendiri. Institusi dibentuk agar negara mampu melayani kehidupan bersama. Ketika institusi lebih sibuk menjaga kepentingannya sendiri, struktur mulai mengambil tempat sebagai tujuan.

Negara substantif karena itu bukan negara yang memiliki institusi paling banyak. Negara substantif adalah negara yang memastikan setiap institusi bekerja sesuai fungsi.

6.2. Pemilu Ada, Apakah Kedaulatan Berjalan?

Pemilu merupakan salah satu tanda paling terlihat dari negara demokratis. Rakyat datang ke tempat pemungutan suara, memilih wakil, memilih pemimpin, dan memberi mandat untuk menjalankan pemerintahan. Secara formal, pemilu merupakan mekanisme penting untuk memastikan pergantian kekuasaan berlangsung tanpa kekerasan dan memiliki dasar legitimasi.

Namun kedaulatan rakyat tidak boleh direduksi hanya menjadi aktivitas pemilu.

Jika rakyat hanya mempunyai ruang menentukan arah negara pada saat pencoblosan, sedangkan seluruh keputusan berikutnya sepenuhnya berjalan tanpa keterlibatan yang bermakna, kedaulatan dapat menjadi

sangat sempit. Pemilu tetap ada, tetapi hubungan antara rakyat dan kekuasaan setelah pemilu menjadi lemah.

Di sinilah perbedaan antara memilih dan berdaulat menjadi penting. Memilih merupakan salah satu bentuk dan ekspresi dari kedaulatan rakyat, tetapi kedaulatan memiliki makna yang jauh lebih luas daripada sekadar memberikan suara dalam pemilu. Berdaulat berarti memiliki kemampuan untuk menentukan arah kehidupan bersama, mengendalikan kekuasaan, serta memastikan bahwa keputusan negara pada akhirnya berada dalam kepentingan dan kehendak rakyat.

Berdaulat berarti memiliki hak untuk mengetahui, menilai, mengawasi, menyampaikan pendapat, mengkritik, mengoreksi, dan memengaruhi keputusan yang menyentuh kehidupan bersama. Kedaulatan juga berarti adanya mekanisme yang memastikan bahwa mandat tidak berubah menjadi kekuasaan tanpa kontrol.

Representasi memang dibutuhkan. Tidak mungkin seluruh rakyat mengambil semua keputusan secara langsung. Negara besar membutuhkan sistem perwakilan. Namun representasi tidak boleh dipahami sebagai pengalihan kepemilikan.

Rakyat memberi mandat kepada wakil. Rakyat tidak menyerahkan kedaulatan secara permanen. Sementara itu, perwakilan adalah mekanisme kerja, bukan penggantian pemilik.

Masalah muncul ketika wakil rakyat lebih terikat pada struktur partai, kepentingan kelompok, atau kalkulasi daripada pada kepentingan masyarakat.

Dalam situasi seperti itu, representasi formal tetap ada tetapi representasi substantif melemah.

Negara substantif membutuhkan mekanisme yang membuat kedaulatan tetap hidup setelah pemilu. Transparansi kebijakan, partisipasi publik, keterbukaan informasi, konsultasi, forum deliberasi, pengawasan sosial, mekanisme petisi, hingga berbagai bentuk partisipasi langsung dapat menjadi bagian dari upaya menjaga hubungan antara rakyat dan negara.

Untuk keputusan yang bersifat sangat fundamental, kebutuhan terhadap legitimasi rakyat menjadi semakin besar. Perubahan konstitusi, perubahan struktur dasar negara, atau keputusan yang menyentuh arah jangka panjang bangsa tidak seharusnya diperlakukan sama dengan kebijakan administratif biasa.

Di sinilah konsep *root access* kembali menemukan tempat. Jika rakyat adalah pemilik kedaulatan, pemilu hanyalah salah satu pintu akses. Pemilik tidak boleh hanya diberi satu tombol untuk memilih operator, lalu kehilangan akses terhadap sistem selama operator bekerja.

Negara formal dapat memiliki pemilu yang teratur. Sedangkan, negara substantif harus memastikan kedaulatan hidup sepanjang waktu.

6.3. Hukum Ada, Apakah Keadilan Hadir?

Hukum merupakan salah satu pilar negara. Tanpa hukum, kekuasaan akan mudah berubah menjadi kesewenang-wenangan. Hukum memberikan kepastian, mengatur hubungan, melindungi hak,

menyelesaikan sengketa, dan menentukan batas kewenangan.

Namun keberadaan hukum tidak otomatis menghadirkan keadilan.

Sebuah negara dapat memiliki banyak undang-undang tetapi masyarakat tetap merasakan ketidakadilan. Peraturan dapat sangat lengkap tetapi penerapannya tidak konsisten. Prosedur dapat dijalankan secara tepat tetapi hasilnya jauh dari rasa keadilan.

Inilah perbedaan antara **legalitas** dan **keadilan**.

Legalitas bertanya apakah tindakan sesuai aturan. Sementara itu, keadilan bertanya apakah hasil dan prosesnya benar, setara, dan layak. Negara substantif membutuhkan keduanya.

Hukum yang adil harus berlaku setara. Kedudukan ekonomi, sosial, atau jabatan tidak boleh membuat seseorang memperoleh perlakuan yang berbeda di hadapan hukum. Ketika masyarakat melihat hukum keras kepada yang lemah tetapi lunak kepada yang kuat, kepercayaan terhadap negara akan menurun.

Kepercayaan terhadap hukum merupakan salah satu aset paling penting dalam negara. Hukum dapat ditegakkan melalui kekuatan aparat, tetapi legitimasi hukum lahir dari keyakinan masyarakat bahwa aturan dibuat dan diterapkan secara adil.

Jika kepercayaan hilang, masyarakat akan mencari mekanisme lain untuk menyelesaikan persoalan. Konflik meningkat. Biaya sosial bertambah. Negara kemudian membutuhkan lebih banyak kekuatan untuk menjaga ketertiban.

Karena itu, keadilan bukan sekadar nilai moral. Keadilan juga merupakan fondasi stabilitas.

Negara formal mengukur hukum melalui banyaknya aturan, perkara yang diproses, dan prosedur yang diselesaikan. Negara substantif melihat apakah hukum benar-benar melindungi manusia.

Dalam konteks Indonesia, prinsip keadilan tidak dapat dipisahkan dari Pancasila dan tujuan konstitusional. Keadilan sosial bukan tambahan. Keadilan merupakan salah satu orientasi utama negara.

Karena itu, setiap struktur hukum harus terus diuji. Apakah akses terhadap keadilan terbuka bagi semua? Apakah hukum dapat dipahami masyarakat? Apakah proses berjalan tanpa diskriminasi? Apakah penegakan hukum bebas dari tekanan penguasa dan ekonomi? Apakah hukum mampu melindungi yang lemah?

Jika jawabannya belum, berarti hukum formal masih harus bergerak menuju keadilan substantif.

6.4. Pertumbuhan Ada, Apakah Kemakmuran Merata?

Pertumbuhan ekonomi sering dijadikan salah satu indikator utama keberhasilan negara. Ketika produk domestik bruto meningkat, investasi tumbuh, konsumsi bertambah, dan pembangunan fisik berkembang, negara dianggap bergerak ke arah yang benar.

Pertumbuhan memang penting. Tanpa pertumbuhan, kesempatan kerja sulit berkembang, pendapatan negara terbatas, dan kapasitas pembangunan melemah. Namun pertumbuhan tidak otomatis sama dengan kemakmuran.

Pertanyaan substantifnya adalah siapa yang menikmati pertumbuhan.

Jika ekonomi tumbuh tetapi kesenjangan semakin lebar, pertumbuhan belum sepenuhnya menjadi kemakmuran. Jika kekayaan alam meningkat nilainya tetapi masyarakat di sekitar sumber daya tetap miskin, terdapat masalah distribusi. Jika investasi berkembang tetapi pekerjaan berkualitas tidak bertambah, manfaat pembangunan perlu diuji.

Kemakmuran substantif bukan berarti semua orang harus memiliki kekayaan yang sama. Yang lebih penting adalah adanya kesempatan yang adil, akses terhadap kebutuhan dasar, mobilitas sosial, pekerjaan yang bermartabat, serta jaminan bahwa pertumbuhan tidak hanya terkonsentrasi pada kelompok tertentu.

Dalam konteks Indonesia, kekayaan alam mempunyai posisi penting. Negara memiliki sumber daya yang besar, tetapi sumber daya tersebut harus diubah menjadi kesejahteraan. Tidak cukup hanya menghasilkan penerimaan negara. Kekayaan harus menjadi pendidikan, kesehatan, teknologi, infrastruktur, lapangan kerja, dan kapasitas nasional.

Negara formal dapat mencatat pertumbuhan ekonomi melalui angka-angka statistik, peningkatan produk domestik bruto, atau berbagai indikator makroekonomi lainnya. Namun, negara substantif harus memastikan bahwa pertumbuhan tersebut benar-benar dirasakan oleh masyarakat dalam bentuk peningkatan pendapatan, kesempatan kerja, dan kualitas hidup yang lebih baik. Pertumbuhan ekonomi

tidak cukup hanya terlihat dalam laporan negara, tetapi harus hadir dalam kehidupan sehari-hari rakyat.

Negara formal juga dapat mencatat nilai investasi yang masuk ke dalam negeri sebagai tanda meningkatnya aktivitas ekonomi. Akan tetapi, negara substantif harus mengukur dampak investasi tersebut terhadap rakyat, termasuk apakah investasi menciptakan pekerjaan yang layak, meningkatkan kemampuan masyarakat, dan memberikan manfaat yang adil. Dengan demikian, keberhasilan investasi tidak hanya diukur dari besarnya modal yang masuk, tetapi juga dari seberapa besar nilai tambah yang tinggal dan dirasakan oleh masyarakat.

Demikian pula, negara formal dapat membangun berbagai infrastruktur seperti jalan, jembatan, pelabuhan, bendungan, sekolah, dan fasilitas publik lainnya. Namun, negara substantif harus memastikan bahwa infrastruktur tersebut benar-benar meningkatkan kualitas hidup dan memperluas akses masyarakat terhadap kesempatan ekonomi maupun pelayanan dasar. Infrastruktur tidak boleh hanya menjadi simbol pembangunan, tetapi harus menjadi sarana yang membuat kehidupan rakyat menjadi lebih mudah, aman, produktif, dan bermartabat.

Pada akhirnya, perbedaan antara negara formal dan negara substantif terletak pada cara keberhasilan negara diukur. Negara formal cenderung bertanya apakah pembangunan telah dilakukan dan apakah target administratif telah tercapai. Negara substantif bertanya apakah pembangunan tersebut benar-benar mengubah kehidupan rakyat menjadi lebih baik.

Di sinilah konsep kemerdekaan ekonomi menjadi penting. Ekonomi yang tumbuh tetapi sangat tergantung dapat membuat kedaulatan menjadi rapuh. Kemakmuran yang terkonsentrasi juga dapat melemahkan solidaritas sosial.

Negara substantif membutuhkan ekonomi yang bukan hanya besar, tetapi juga adil, mandiri, produktif, dan berkelanjutan.

6.5. Pemerintah Ada, Apakah Rakyat Terlindungi?

Pemerintah merupakan wajah negara yang paling dekat dengan rakyat. Ketika masyarakat membutuhkan layanan kesehatan, pendidikan, keamanan, administrasi, atau bantuan, pemerintah hadir melalui berbagai institusi.

Namun keberadaan pemerintah tidak otomatis berarti rakyat merasa terlindungi.

Perlindungan memiliki banyak dimensi. Ada perlindungan fisik, hukum, ekonomi, sosial, kesehatan, lingkungan, dan bahkan informasi. Negara harus mampu menjaga manusia dari berbagai ancaman yang tidak dapat dihadapi sendiri.

Pertanyaan substantif yang paling penting adalah apakah pemerintah benar-benar hadir ketika rakyat membutuhkan. Kehadiran negara tidak cukup ditunjukkan melalui keberadaan lembaga, aturan, atau program, tetapi harus terlihat dari kemampuan negara memberikan perlindungan dan menyelesaikan persoalan yang dihadapi masyarakat. Negara yang substantif adalah negara yang mampu membuat rakyat

merasakan bahwa keberadaan pemerintah memiliki arti dalam kehidupan mereka.

Ketika terjadi bencana, pertanyaannya adalah apakah bantuan dapat diberikan dengan cepat, tepat, dan merata kepada mereka yang membutuhkan. Ketika terjadi ketidakadilan, pertanyaannya adalah apakah hukum benar-benar bekerja untuk memberikan perlindungan dan keadilan bagi korban. Ketika masyarakat kehilangan pekerjaan, negara juga harus memiliki mekanisme perlindungan yang mampu membantu mereka bertahan dan kembali memperoleh kesempatan untuk hidup secara layak.

Demikian pula, ketika harga kebutuhan dasar meningkat, negara harus memiliki kapasitas untuk menjaga stabilitas tanpa mengorbankan kepentingan masyarakat. Ketika data pribadi masyarakat terancam, negara harus mampu membangun sistem yang melindungi keamanan dan privasi warga. Dan ketika sumber daya alam mengalami kerusakan, negara harus memastikan bahwa generasi berikutnya tetap memiliki lingkungan dan sumber daya yang layak untuk menopang kehidupan mereka.

Karena itu, kehadiran negara tidak seharusnya hanya diukur dari seberapa banyak kebijakan yang dibuat atau seberapa lengkap lembaga yang dimiliki. Kehadiran negara harus diukur dari kemampuan nyata untuk melindungi, melayani, dan menyelesaikan persoalan rakyat. Di situlah negara formal menemukan ukuran substantifnya yaitu bukan sekadar ada ketika keadaan normal, tetapi hadir dan bekerja ketika rakyat benar-benar membutuhkan.

Perlindungan tidak hanya berarti pemerintah harus menyelesaikan semua persoalan. Masyarakat tetap membutuhkan kemandirian. Namun negara memiliki tanggung jawab menciptakan kondisi yang membuat manusia dapat hidup aman dan bermartabat.

Negara substantif juga harus memastikan bahwa perlindungan tidak berubah menjadi kontrol yang berlebihan. Negara dapat menggunakan alasan keamanan untuk memperluas kewenangan. Karena itu, perlindungan harus selalu seimbang dengan kebebasan.

Pemerintah yang melindungi bukan pemerintah yang menguasai semua kehidupan.

Pemerintah yang melindungi adalah pemerintah yang membuat rakyat aman untuk hidup, bekerja, berpikir, berpendapat, dan berkembang.

Dalam analogi rumah tangga, pemerintah dapat dibandingkan dengan pengelola rumah. Pengelola harus memastikan rumah aman dan teratur, tetapi tidak boleh memperlakukan seluruh penghuni sebagai bawahan yang tidak mempunyai suara.

Negara formal memiliki pemerintah. Sedangkan, negara substantif memiliki pemerintah yang dipercaya.

6.6. Konstitusi Ada, Apakah Pemilik Kedaulatan Berkuasa?

Konstitusi merupakan aturan dasar negara. Di dalamnya ditentukan bagaimana kekuasaan dibentuk, dibagi, dibatasi, dan digunakan. Konstitusi juga mengatur hubungan antara warga negara dan negara.

Namun keberadaan konstitusi belum otomatis menjamin kedaulatan rakyat benar-benar bekerja.

Pasal dapat menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, tetapi pertanyaan substantifnya adalah bagaimana pernyataan tersebut diterjemahkan ke dalam struktur ketatanegaraan. Pengakuan konstitusional terhadap kedaulatan rakyat merupakan fondasi penting, tetapi pengakuan tersebut belum cukup apabila rakyat tidak memiliki kemampuan nyata untuk memengaruhi jalannya kekuasaan. Karena itu, yang perlu dilihat bukan hanya apa yang tertulis dalam konstitusi, tetapi juga sejauh mana prinsip tersebut bekerja dalam kehidupan bernegara.

Apakah rakyat hanya menjadi sumber legitimasi pada saat pemilu? Apakah rakyat mempunyai mekanisme untuk mengoreksi keputusan-keputusan fundamental yang berdampak luas terhadap kehidupan mereka? Apakah perubahan konstitusi mempunyai hubungan yang cukup dengan kehendak rakyat, dan apakah rakyat memiliki akses terhadap informasi yang dibutuhkan untuk menilai tindakan negara?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut juga membawa kita pada persoalan partisipasi. Apakah terdapat ruang partisipasi yang benar-benar bermakna, ataukah partisipasi hanya menjadi formalitas untuk memenuhi prosedur? Demokrasi substantif membutuhkan lebih dari sekadar kesempatan untuk memberikan suara, karena rakyat juga membutuhkan kemampuan untuk mengetahui, menilai, mengawasi, dan memengaruhi keputusan yang dibuat atas nama mereka.

Di sinilah perbedaan antara **constitutional recognition** dan **constitutional power** menjadi penting. Rakyat dapat diakui secara konstitusional sebagai

pemegang kedaulatan, tetapi pertanyaan berikutnya adalah apakah rakyat mempunyai kekuasaan nyata untuk menjaga dan menggunakan kedaulatan tersebut. Pengakuan memberikan posisi hukum, sedangkan kekuasaan substantif memberikan kemampuan untuk memastikan bahwa posisi tersebut benar-benar memiliki akibat dalam praktik.

Dalam analogi sistem, konstitusi dapat dipahami sebagai *firmware* negara, rakyat sebagai *sovereign owner*, sedangkan pemerintah dan lembaga negara sebagai operator. Jika pemilik hanya disebut dalam dokumentasi, tetapi tidak mempunyai akses yang cukup untuk mengetahui, mengawasi, atau memengaruhi cara sistem bekerja, maka terdapat jarak antara kepemilikan formal dan kontrol substantif. Negara substantif harus terus berusaha memperkecil jarak tersebut.

Hal itu tidak berarti rakyat harus menjalankan seluruh fungsi negara secara langsung. Negara tetap membutuhkan representasi, pembagian kerja, keahlian, dan institusi yang mampu mengambil keputusan secara efektif. Namun, harus terdapat keseimbangan antara representasi dan kontrol, antara efisiensi dan legitimasi, serta antara kewenangan dan pertanggungjawaban.

Dengan demikian, konstitusi yang sehat tidak hanya berfungsi membatasi kekuasaan pemerintah. Konstitusi juga harus memastikan bahwa rakyat tidak kehilangan posisi sebagai sumber kedaulatan. Kedaulatan rakyat baru memiliki makna substantif ketika pengakuan konstitusional tersebut diterjemahkan menjadi akses, informasi, partisipasi,

pengawasan, dan kemampuan nyata untuk memengaruhi arah negara.

6.7. Jarak antara State Legality dan State Legitimacy

Pada akhirnya, seluruh persoalan dalam bab ini dapat diringkas sebagai jarak antara ***state legality*** dan ***state legitimacy***.

State legality berkaitan dengan sahnya negara dan tindakan-tindakannya berdasarkan hukum. Pemerintah memiliki kewenangan karena konstitusi. Lembaga memiliki dasar hukum. Pemilu dijalankan berdasarkan aturan. Anggaran dibentuk melalui prosedur. Hukum dibuat melalui mekanisme yang sah.

Semua itu penting.

Namun *state legitimacy* berbicara tentang sesuatu yang lebih dalam yaitu kepercayaan, penerimaan, dan keyakinan masyarakat bahwa kekuasaan memang pantas dijalankan.

Legalitas dapat diperoleh melalui prosedur yang sesuai dengan aturan hukum. Namun, legitimasi harus terus dipelihara melalui hasil kerja, keadilan, dan kepercayaan masyarakat. Karena itu, sesuatu yang sah secara hukum belum tentu memiliki penerimaan yang kuat dalam kehidupan masyarakat.

Sebuah keputusan dapat dibuat melalui prosedur yang benar, tetapi tetap tidak dipercaya oleh rakyat. Sebuah kebijakan dapat memiliki dasar hukum yang jelas, tetapi dianggap tidak adil karena dampaknya merugikan kelompok tertentu. Demikian pula, sebuah pemerintah dapat terpilih secara sah melalui pemilu, tetapi kemudian kehilangan kepercayaan masyarakat

karena tindakan dan kebijakannya setelah memperoleh kekuasaan.

Di sinilah negara formal dan negara substantif kembali bertemu. Negara formal membutuhkan legalitas agar kekuasaan memiliki dasar hukum yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan. Negara substantif membutuhkan legitimasi agar kekuasaan tersebut benar-benar diterima, dipercaya, dan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

Keduanya tidak boleh dipertentangkan seolah-olah harus memilih salah satunya. Legalitas tanpa legitimasi dapat membuat negara menjadi kaku, prosedural, dan semakin jauh dari rakyat, sedangkan legitimasi tanpa legalitas dapat membuka ruang bagi kekuasaan yang tidak terkendali. Negara yang sehat membutuhkan keduanya, yaitu kekuasaan yang sah secara hukum sekaligus dipercaya karena bekerja secara adil dan menghasilkan manfaat nyata bagi rakyat.

Hubungan tersebut juga dapat dipahami melalui analogi pernikahan. Sebuah pernikahan dapat sah secara formal karena akad telah dilakukan. Namun keberlangsungan keluarga tidak hanya bergantung pada sahnya akad. Kepercayaan, kasih sayang, keadilan, dan tanggung jawab harus terus dipelihara. Ketika seluruh unsur tersebut hilang, status formal dapat tetap ada tetapi substansi keluarga melemah.

Begitu pula negara. Konstitusi dapat tetap berlaku. Institusi dapat tetap berdiri. Pemerintah dapat tetap bekerja. Pemilu dapat tetap diselenggarakan. Tetapi jika kepercayaan rakyat hilang, terdapat krisis substantif.

Karena itu, tujuan negara tidak boleh tertinggal di belakang mesin negara.

Institusi harus kembali kepada fungsi. Pemilu harus kembali kepada kedaulatan. Hukum harus kembali kepada keadilan. Pertumbuhan harus kembali kepada kemakmuran. Pemerintah harus kembali kepada perlindungan. Konstitusi harus kembali kepada rakyat. Legalitas harus bertemu dengan legitimasi. Inilah titik di mana pembahasan mengenai negara formal berubah menjadi kritik terhadap kualitas negara.

Sebuah negara tidak gagal hanya karena institusinya runtuh. Negara juga dapat gagal secara substantif ketika institusi tetap berdiri tetapi tujuan yang menjadi alasan keberadaannya tidak tercapai. Karena itu, pertanyaan mengenai negara tidak boleh berhenti pada apakah mesin masih hidup.

Pertanyaan yang lebih penting adalah apakah mesin tersebut masih menuju tujuan yang benar.

81 tahun setelah kemerdekaan, Indonesia telah membangun banyak institusi. Pemerintahan telah berganti berkali-kali. Konstitusi telah mengalami perubahan. Pemilu telah diselenggarakan. Ekonomi telah tumbuh. Infrastruktur telah berkembang. Hubungan internasional telah meluas.

Semua itu menunjukkan adanya kemajuan dalam pembangunan negara formal. Institusi dapat semakin terbentuk, prosedur dapat semakin tertata, dan berbagai mekanisme kenegaraan dapat berjalan dengan lebih baik. Namun, kemajuan tersebut tetap perlu disertai dengan refleksi yang lebih dalam mengenai apakah

negara benar-benar semakin mendekati tujuan pembentukannya.

Apakah kualitas institusi semakin baik dan mampu menjalankan fungsinya secara efektif? Apakah kedaulatan rakyat semakin kuat, apakah keadilan semakin nyata, dan apakah kemakmuran semakin merata di antara masyarakat? Apakah rakyat semakin merasa terlindungi, apakah konstitusi semakin mendekatkan rakyat kepada kekuasaan, dan apakah kepercayaan masyarakat terhadap negara semakin meningkat?

Jika jawabannya masih beragam, maka perjalanan menuju negara substantif belum selesai. Hal tersebut tidak perlu dipandang sebagai kegagalan mutlak, karena sebuah negara selalu berada dalam proses untuk memperbaiki dirinya. Seperti keluarga yang harus terus membangun ketenteraman setelah akad, negara juga harus terus membangun substansi setelah kemerdekaan formal.

Formalitas memberikan kerangka bagi negara untuk berdiri dan bekerja. Substansi memberikan kehidupan dan tujuan terhadap kerangka tersebut. Institusi menyediakan alat untuk menjalankan negara, sedangkan tujuan menentukan ke mana alat tersebut harus diarahkan.

Pada akhirnya, **negara yang berjalan belum tentu negara yang sampai**. Negara formal memastikan mesin bergerak dan seluruh mekanisme kenegaraan dapat berfungsi. **Negara substantif memastikan mesin tersebut bergerak menuju kepentingan rakyat,**

keadilan, kesejahteraan, kedaulatan, dan martabat manusia.

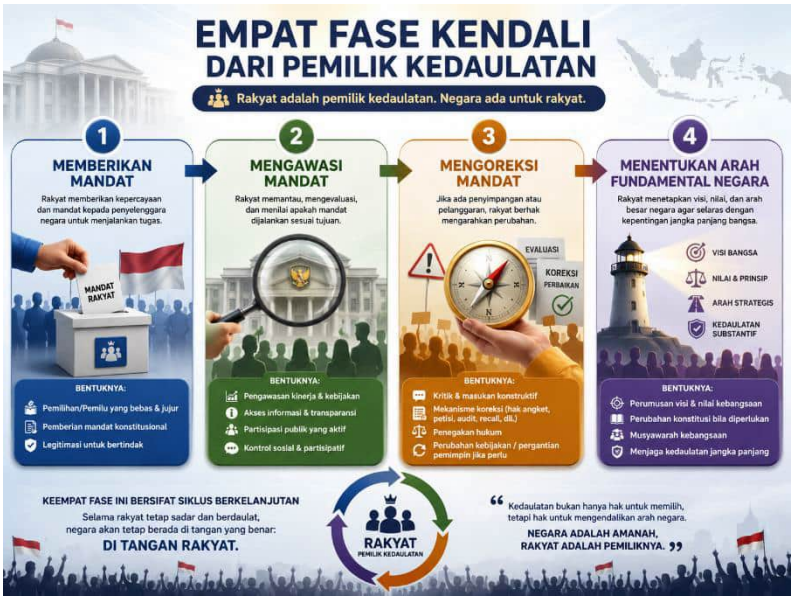
BAGIAN IV — RAKYAT SEBAGAI PEMILIK KEDAULATAN

BAB 7
Jika Kedaulatan di Tangan Rakyat, Di Mana Tangan Rakyat?

Kalimat bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat merupakan salah satu pernyataan paling mendasar dalam kehidupan negara demokratis. Di Indonesia, prinsip tersebut bahkan ditempatkan langsung dalam Undang-Undang Dasar. Namun semakin lama kalimat itu diucapkan, semakin penting untuk memastikan bahwa maknanya tidak berubah menjadi sekadar semboyan konstitusional. Jika kedaulatan benar-benar berada di tangan rakyat, pertanyaan berikutnya tidak dapat dihindari yaitu **di mana tangan rakyat itu bekerja dalam struktur negara?** Di mana rakyat dapat menggunakan kewenangannya sebagai pemilik kedaulatan? Apakah tangan rakyat hanya muncul beberapa menit ketika mencoblos dalam pemilu, kemudian menghilang selama kekuasaan berjalan? Apakah rakyat hanya berwenang memilih siapa yang akan menjalankan negara, tetapi tidak mempunyai mekanisme yang memadai untuk mengawasi, mengoreksi, bahkan menentukan perubahan fundamental terhadap negara yang dibentuk atas dasar kedaulatannya?

Pertanyaan tersebut bukan penolakan terhadap demokrasi perwakilan. Negara dengan wilayah luas dan jumlah penduduk sangat besar memang tidak mungkin mengelola seluruh keputusan melalui partisipasi langsung setiap orang. Representasi

diperlukan. Pemerintahan diperlukan. Parlemen diperlukan. Birokrasi diperlukan. Para ahli diperlukan. Namun kebutuhan terhadap representasi tidak boleh mengubah makna kedaulatan. **Mendelegasikan pelaksanaan kekuasaan berbeda dengan menyerahkan kepemilikan atas kekuasaan.** Rakyat dapat memberikan mandat kepada lembaga negara untuk menjalankan fungsi tertentu, tetapi sumber legitimasi kekuasaan tersebut tetap berada pada rakyat.



Di sinilah pembahasan mengenai negara formal dan negara substantif memasuki jantung persoalan. Negara formal dapat menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat melalui konstitusi. Negara substantif harus menyediakan arsitektur yang membuat kedaulatan tersebut mempunyai jalan untuk bekerja.

Negara formal mengakui rakyat sebagai pemilik. Negara substantif memastikan pemilik mempunyai akses yang nyata terhadap sistem. Dengan bahasa yang digunakan dalam buku ini, persoalannya bukan hanya apakah rakyat mempunyai status sebagai ***sovereign owner***, melainkan apakah *sovereign owner* tersebut mempunyai ***root access*** yang memadai terhadap negara.

7.1. Makna Kedaulatan

Kedaulatan merupakan konsep tentang kewenangan tertinggi dalam suatu tatanan negara. Ketika berbicara mengenai negara, pertanyaan mengenai kedaulatan pada dasarnya adalah pertanyaan mengenai sumber kewenangan terakhir. Dari mana kekuasaan negara memperoleh legitimasi? Siapa yang mempunyai kewenangan tertinggi untuk menentukan aturan dasar kehidupan bersama? Kepada siapa seluruh penyelenggara kekuasaan pada akhirnya harus mempertanggungjawabkan mandatnya?

Dalam negara monarki absolut, sumber kekuasaan dapat ditempatkan pada raja. Dalam sistem teokratis tertentu, legitimasi dapat dikaitkan dengan otoritas keagamaan. Dalam negara demokratis modern, kedaulatan ditempatkan pada rakyat. Indonesia memilih prinsip tersebut. Karena itu, ketika konstitusi menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat, rakyat tidak sedang diberi hadiah oleh negara. Justru negara memperoleh dasar keberadaannya dari kedaulatan rakyat.

Pembedaan tersebut sangat penting. Negara bukan pihak yang menciptakan rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Dalam konstruksi buku ini, manusia lebih dahulu ada. Manusia membentuk keluarga dan kehidupan sosial. Masyarakat berkembang. Kesadaran kebangsaan tumbuh. Bangsa kemudian menjadi komunitas yang memperjuangkan kehidupan bersama. Rakyat sebagai subjek kedaulatan membentuk negara sebagai alat untuk mengorganisasikan kehidupan tersebut. Setelah negara terbentuk, barulah muncul kategori hukum seperti warga negara dan kategori teritorial-administratif seperti penduduk.

Karena itu, secara konseptual negara tidak boleh ditempatkan lebih tinggi daripada sumber legitimasi yang melahirkannya. Negara memiliki kekuasaan yang sangat besar, tetapi kekuasaan tersebut bukan milik pribadi para penyelenggara negara. Presiden tidak memiliki kedaulatan. Menteri tidak memiliki kedaulatan. Parlemen tidak memiliki kedaulatan. Partai politik tidak memiliki kedaulatan. Birokrasi tidak memiliki kedaulatan. Seluruhnya mempunyai kewenangan berdasarkan fungsi dan mandat yang ditentukan dalam sistem ketatanegaraan.

Kedaulatan dengan demikian harus dibedakan dari kewenangan. Kedaulatan merupakan sumber tertinggi legitimasi, sedangkan kewenangan merupakan bagian dari kekuasaan yang diberikan kepada lembaga atau pejabat untuk menjalankan fungsi tertentu. Presiden mempunyai kewenangan konstitusional. DPR mempunyai kewenangan konstitusional. Mahkamah mempunyai kewenangan

konstitusional. Namun kewenangan tersebut terbatas, terdistribusi, dan diatur. Tidak satu pun secara sendirian identik dengan kedaulatan rakyat.

Di sinilah muncul persoalan yang sangat mendasar. Apabila kedaulatan berada di tangan rakyat tetapi seluruh mekanisme operasionalnya berada pada lembaga negara, bagaimana memastikan bahwa lembaga tidak perlahan menggantikan posisi pemilik kedaulatan? Pertanyaan tersebut menjadi semakin penting ketika negara berkembang menjadi sistem yang sangat kompleks. Semakin besar birokrasi, semakin teknis kebijakan, semakin rumit regulasi, dan semakin panjang rantai representasi, semakin mudah rakyat berada jauh dari pusat keputusan.

Kedaulatan karena itu tidak boleh hanya menjadi konsep hukum. Kedaulatan harus mempunyai konsekuensi institusional. Jika tidak, rakyat dapat berdaulat dalam teks tetapi lemah dalam praktik.

7.2. Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan rakyat berarti kekuasaan negara memperoleh legitimasi dari rakyat dan harus dijalankan dalam kerangka yang dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Prinsip tersebut bukan berarti setiap keputusan harus dibuat melalui pemungutan suara seluruh rakyat. Kedaulatan rakyat justru membutuhkan pembagian kerja karena negara modern terlalu kompleks untuk dijalankan secara langsung oleh seluruh penduduk.

Namun pembagian kerja tidak menghapus sumber kewenangan.

Analogi sederhana dapat digunakan. Pemilik sebuah perusahaan dapat menunjuk direktur untuk menjalankan perusahaan. Direktur kemudian dapat menunjuk manajer, membangun organisasi, membuat prosedur, dan mengambil keputusan operasional. Namun pemberian kewenangan kepada direktur tidak otomatis membuat kepemilikan perusahaan berpindah kepada direktur. Pemilik tetap pemilik. Yang diberikan adalah mandat pengelolaan.

Negara tentu jauh lebih kompleks daripada perusahaan dan tidak dapat disamakan secara utuh dengan korporasi. Namun analogi tersebut membantu menjelaskan perbedaan antara kepemilikan kedaulatan dan pelaksanaan kewenangan. Dalam negara demokratis, rakyat merupakan sumber legitimasi. Pemerintah dan lembaga negara menjalankan kewenangan yang diatur konstitusi.

Karena itu, kedaulatan rakyat tidak selesai pada kalimat bahwa pemerintahan dipilih rakyat. Pemerintah yang dipilih rakyat tetap harus dapat diawasi. Kebijakan yang dibuat lembaga terpilih tetap dapat diperdebatkan. Undang-undang yang dibentuk melalui prosedur demokratis tetap dapat diuji. Pejabat yang memperoleh mandat tetap dapat dimintai pertanggungjawaban.

Inilah makna substantif kedaulatan rakyat. Kedaulatan tidak hanya memberikan hak untuk **membentuk kekuasaan**, tetapi juga harus memiliki mekanisme untuk **mengendalikan kekuasaan**.

Jika rakyat hanya dapat membentuk pemerintahan tetapi tidak mempunyai daya yang memadai untuk

mengawasi jalannya pemerintahan, kedaulatan menjadi tidak lengkap. Jika rakyat dapat memilih anggota parlemen tetapi hampir tidak mempunyai hubungan dengan proses legislasi setelah pemilu, representasi menjadi sangat jauh. Jika perubahan yang menyentuh arsitektur fundamental negara dapat berlangsung tanpa partisipasi rakyat yang memadai, muncul pertanyaan mengenai hubungan antara prosedur konstitusional dan substansi kedaulatan.

Karena itu, kedaulatan rakyat harus dibaca sebagai hubungan yang berlangsung terus-menerus. Pemilu merupakan salah satu momentum, bukan keseluruhan kehidupan kedaulatan.

7.3. Rakyat sebagai Pemilik atau Sekadar Pemilih?

Di sinilah pertanyaan yang lebih tajam muncul. Dalam praktik demokrasi modern, apakah rakyat benar-benar ditempatkan sebagai pemilik kedaulatan, atau perlahan direduksi hanya menjadi pemilih? Perbedaan antara kedua posisi tersebut sangat besar karena pemilih hanya menjalankan salah satu fungsi dalam demokrasi, sedangkan pemilik memiliki kedudukan yang melekat sepanjang sistem berjalan.

Pemilih mempunyai suara yang digunakan untuk menentukan pilihan dalam pemilu. Sementara itu, pemilik mempunyai kedudukan dan kepentingan yang terus ada setelah pemilu selesai. Pemilih datang ketika pemilu berlangsung, sedangkan pemilik memiliki hak untuk memastikan bahwa sistem yang dimilikinya bekerja sesuai dengan tujuan dan kepentingannya.

Dalam konteks negara, pemilih pada dasarnya memilih operator kekuasaan. Namun, sebagai pemilik kedaulatan, rakyat seharusnya juga mempunyai hak untuk mengetahui bagaimana kekuasaan dijalankan, mengawasi keputusan yang dibuat, dan menuntut pertanggungjawaban ketika mandat yang diberikan tidak dilaksanakan dengan baik. Dengan demikian, hubungan antara rakyat dan negara tidak boleh berhenti pada tindakan memilih, tetapi harus berlanjut dalam bentuk kontrol, partisipasi, dan pertanggungjawaban.

Apabila rakyat hanya dipahami sebagai pemilih, hubungan rakyat dengan negara menjadi bersifat periodik. Rakyat muncul dalam statistik pemilih, daftar pemilih tetap, survei elektabilitas, kampanye, dan hasil pemungutan suara, tetapi setelah kekuasaan terbentuk, perhatian dapat berpindah kepada hubungan antara pemerintah, parlemen, partai politik, birokrasi, kelompok ekonomi, dan berbagai pusat kekuatan lainnya.

Dalam keadaan seperti itu, rakyat berisiko lebih banyak hadir sebagai objek kebijakan daripada sebagai subjek kekuasaan. Rakyat menerima regulasi yang dibuat oleh negara, membayar pajak untuk membiayai negara, menggunakan layanan publik yang disediakan pemerintah, dan mematuhi hukum yang berlaku. Rakyat juga menerima keputusan anggaran dan harus menanggung dampak dari berbagai kebijakan pembangunan yang dibuat atas nama kepentingan umum.

Persoalannya bukan apakah rakyat membutuhkan negara atau apakah negara membutuhkan institusi yang

kuat. Persoalan utamanya adalah apakah kekuasaan yang dibentuk atas nama rakyat tetap memiliki hubungan yang nyata dengan rakyat setelah proses pemilu selesai. Demokrasi substantif menuntut agar rakyat tidak hanya hadir pada saat menentukan siapa yang berkuasa, tetapi juga tetap memiliki posisi sebagai pemilik kedaulatan selama kekuasaan tersebut dijalankan.

Negara substantif harus mampu menjawab pertanyaan tersebut dengan mekanisme, bukan hanya dengan slogan.

Jika rakyat adalah pemilik, harus tersedia akses terhadap informasi. Pemilik tidak mungkin mengawasi sesuatu yang tidak dapat diketahui. Jika rakyat adalah pemilik, harus tersedia ruang partisipasi. Pemilik tidak mungkin memengaruhi sistem apabila seluruh pintu keputusan tertutup. Jika rakyat adalah pemilik, harus tersedia mekanisme koreksi. Pemilik tidak boleh hanya menunggu pergantian operator apabila sistem mengalami penyimpangan yang serius.

Inilah mengapa istilah ***root access*** digunakan dalam buku ini. Dalam sistem komputer, *root access* menunjuk pada tingkat akses tertinggi terhadap sistem. Analogi tersebut tidak berarti rakyat harus mengendalikan setiap detail pemerintahan. Justru *root user* tidak harus mengoperasikan setiap aplikasi setiap saat. Namun akses fundamental tetap berada pada tingkat tertinggi.

Dalam negara substantif, *root access* rakyat berarti terdapat mekanisme konstitusional yang menjaga

kemampuan rakyat menentukan arah paling fundamental negara.

7.4. Lima Menit di Bilik Suara dan Lima Tahun Kekuasaan

Salah satu paradoks demokrasi perwakilan dapat digambarkan melalui perbandingan sederhana yaitu **lima menit di bilik suara dan lima tahun kekuasaan**.

Tentu lima menit merupakan metafora. Proses demokrasi jauh lebih luas daripada waktu mencoblos. Ada kampanye, diskusi publik, organisasi masyarakat, media, partai politik, demonstrasi, advokasi, dan berbagai bentuk partisipasi lainnya. Namun metafora tersebut menangkap sebuah persoalan penting. Waktu ketika rakyat menggunakan kewenangan langsung untuk menentukan pejabat sangat singkat dibandingkan periode ketika pejabat menjalankan kekuasaan.

Dalam lima tahun tersebut, keputusan yang sangat besar dapat dibuat. Anggaran bernilai ribuan triliun dikelola. Utang dapat ditambah. Sumber daya alam dapat diberikan konsesinya. Undang-undang dapat dibuat. Perjanjian internasional dapat dilakukan. Infrastruktur dapat dibangun. Kebijakan pendidikan dapat diubah. Sistem ekonomi dapat diarahkan. Bahkan berbagai keputusan dapat menghasilkan konsekuensi jauh melampaui masa jabatan pejabat yang membuatnya.

Karena itu, demokrasi substantif tidak boleh hanya kuat pada pintu masuk kekuasaan, tetapi juga harus kuat selama kekuasaan berjalan. Pemilu menjawab

pertanyaan siapa yang memperoleh mandat, sementara pengawasan memastikan bagaimana mandat tersebut dijalankan. Pertanggungjawaban menilai apakah mandat digunakan dengan benar, sedangkan koreksi menentukan apa yang harus dilakukan ketika mandat menyimpang.

Jika sistem hanya kuat pada tahap pertama, demokrasi dapat berubah menjadi mekanisme pemberian cek kosong selama satu periode kekuasaan. Rakyat memilih, kemudian elite mengelola negara dengan ruang yang sangat luas sampai pemilu berikutnya.

Tentu pejabat membutuhkan ruang untuk bekerja. Pemerintahan tidak mungkin efektif apabila setiap keputusan harus menunggu persetujuan seluruh rakyat. Namun efisiensi tidak boleh digunakan untuk memutus hubungan antara mandat dan pemberi mandat.

Negara substantif harus menemukan keseimbangan, yaitu rakyat tidak perlu mengurus semua hal, tetapi juga tidak boleh kehilangan akses terhadap proses kekuasaan. Pemerintah harus memiliki ruang untuk bekerja secara efektif, namun tetap berada dalam pengawasan publik. Representasi perlu diberi kewenangan untuk menjalankan mandat, tetapi kewenangan tersebut tidak boleh berubah menjadi kepemilikan atas kekuasaan.

7.5. Representasi Bukan Penyerahan Kepemilikan

Representasi merupakan solusi terhadap keterbatasan demokrasi langsung. Tidak mungkin ratusan juta orang duduk dalam satu ruangan untuk

membahas setiap undang-undang. Karena itu, rakyat memilih wakil.

Namun kata **wakil** sendiri sebenarnya sudah menjelaskan hubungan tersebut. Wakil bukan pemilik. Wakil bertindak untuk pihak yang diwakili dalam batas kewenangan tertentu.

Persoalan muncul ketika representasi perlahan berubah menjadi substitusi. Wakil tidak lagi dipahami sebagai perpanjangan mandat rakyat, tetapi seolah-olah menggantikan rakyat sepenuhnya dalam kehidupan bernegara.

Di sinilah desain kelembagaan menjadi penting. Wakil rakyat membutuhkan kebebasan mengambil keputusan berdasarkan pengetahuan dan pertimbangan, tetapi juga membutuhkan hubungan pertanggungjawaban kepada rakyat. Tanpa kebebasan, wakil hanya menjadi kurir kehendak sesaat. Tanpa pertanggungjawaban, wakil dapat berubah menjadi elite yang terpisah dari masyarakat.

Partai politik menambah lapisan lain dalam persoalan tersebut. Dalam demokrasi modern, partai sangat penting untuk mengorganisasikan kepentingan, merekrut pemimpin, dan menyusun agenda kekuasaan. Namun hubungan antara rakyat, wakil, dan partai harus selalu dijaga agar mandat rakyat tidak berhenti pada struktur internal partai.

Seorang anggota lembaga perwakilan memperoleh posisi melalui mekanisme yang melibatkan pemilih dan partai. Ketika kepentingan partai dan aspirasi masyarakat berbeda, muncul persoalan representasi yang tidak sederhana. Karena

itu, negara substantif membutuhkan budaya yang membuat kepentingan publik tetap menjadi orientasi tertinggi.

Representasi juga tidak boleh digunakan sebagai alasan untuk meniadakan partisipasi langsung pada seluruh persoalan. Tidak semua keputusan memiliki bobot yang sama. Kebijakan administratif sehari-hari dapat sepenuhnya dijalankan melalui institusi representatif. Namun semakin fundamental sebuah keputusan, semakin kuat alasan untuk memperluas partisipasi rakyat.

Prinsipnya sederhana yaitu **semakin dekat sebuah keputusan kepada fondasi kedaulatan, semakin tinggi kebutuhan terhadap legitimasi langsung pemilik kedaulatan.**

7.6. Hak Memberikan Mandat

Hak pertama rakyat sebagai pemilik kedaulatan adalah memberikan mandat. Pemilu merupakan mekanisme utama untuk menjalankan hak tersebut dalam sistem demokrasi perwakilan.

Namun mandat harus dipahami secara tepat. Mandat bukan hadiah kekuasaan. Mandat merupakan pemberian kewenangan sementara untuk menjalankan fungsi tertentu berdasarkan aturan yang telah disepakati.

Karena bersifat sementara, mandat memiliki batas waktu yaitu karena bersifat fungsional, mandat memiliki batas kewenangan. Karena berasal dari rakyat, mandat menuntut pertanggungjawaban, dan karena diatur oleh konstitusi, mandat memiliki batas hukum. Dengan demikian, kekuasaan dalam negara demokratis

bukanlah kewenangan tanpa batas, melainkan mandat yang selalu terikat oleh waktu, fungsi, rakyat, dan hukum.

Pemahaman tersebut penting agar kekuasaan tidak berubah menjadi kepemilikan pribadi. Jabatan publik bukan milik pejabat. Anggaran publik bukan milik pemerintah. Institusi bukan milik kelompok formal. Semua merupakan bagian dari sistem negara yang digunakan untuk menjalankan amanah publik.

Hak memberikan mandat juga membutuhkan kualitas pilihan. Rakyat tidak benar-benar bebas memberikan mandat apabila informasi yang tersedia buruk, pilihan sangat terbatas, manipulasi informasi mendominasi, atau kompetisi ditentukan oleh kekuatan ekonomi yang terlalu timpang.

Karena itu, kualitas pemilu tidak hanya ditentukan oleh proses penghitungan suara. Kualitas pemilu juga ditentukan oleh kualitas informasi, pendidikan politik, kebebasan memilih, integritas penyelenggaraan, serta kesempatan yang adil untuk berkompetisi.

Negara substantif membutuhkan rakyat yang bukan hanya bebas memilih, tetapi juga cukup berpengetahuan untuk memahami konsekuensi pilihan.

7.7. Hak Mengawasi Mandat

Setelah mandat diberikan, hak rakyat tidak berakhir. Justru dimulailah tahap yang lebih panjang, yaitu pengawasan.

Pengawasan merupakan konsekuensi logis dari kepemilikan kedaulatan. Pemberi mandat harus mempunyai kemampuan mengetahui bagaimana

mandat digunakan. Karena itu, keterbukaan informasi bukan sekadar pelayanan administratif. Keterbukaan merupakan bagian dari arsitektur kedaulatan.

Rakyat harus dapat mengetahui bagaimana anggaran digunakan, mengapa kebijakan dibuat, siapa yang memperoleh manfaat, apa dasar keputusan, bagaimana proses legislasi berlangsung, dan bagaimana pejabat menjalankan kewenangan.

Tanpa informasi, pengawasan menjadi mustahil.

Dalam negara modern, teknologi sebenarnya membuka peluang besar untuk memperkuat pengawasan rakyat. Anggaran dapat dibuka secara digital. Proses legislasi dapat dipantau. Data pembangunan dapat dipublikasikan. Rekam keputusan pejabat dapat diakses. Partisipasi masyarakat dapat dilakukan tanpa selalu hadir secara fisik.

Namun teknologi hanya alat. Transparansi substantif bukan sekadar menaruh ribuan dokumen di internet. Informasi harus dapat ditemukan, dipahami, dibandingkan, dan digunakan oleh masyarakat.

Negara yang membanjiri rakyat dengan data yang tidak dapat dipahami belum tentu transparan.

Transparansi berarti membuat kekuasaan dapat dilihat.

Pengawasan juga tidak boleh dipandang sebagai permusuhan terhadap pemerintah. Dalam negara substantif, pengawasan justru membantu pemerintah menjaga mandat. Pemerintahan yang sehat tidak takut terhadap pengawasan karena pengawasan menjadi sistem peringatan ketika terjadi penyimpangan.

7.8. Hak Mengoreksi Mandat

Pengawasan tanpa kemampuan melakukan koreksi akan kehilangan banyak makna. Jika rakyat mengetahui adanya penyimpangan tetapi tidak memiliki jalur yang efektif untuk memperbaikinya, kedaulatan menjadi pasif.

Karena itu, hak mengoreksi mandat harus menjadi bagian dari negara substantif.

Koreksi dapat berlangsung melalui banyak mekanisme. Kritik publik, pengujian hukum, petisi, pengawasan parlemen, lembaga independen, pers, organisasi masyarakat, demonstrasi damai, pemilu berikutnya, dan mekanisme konstitusional lainnya merupakan bagian dari ekosistem koreksi.

Tidak semua koreksi harus berakhir pada pemberhentian pejabat. Koreksi paling sehat justru sering terjadi sebelum penyimpangan menjadi terlalu besar. Kebijakan dapat diperbaiki. Peraturan dapat direvisi. Anggaran dapat dialihkan. Pejabat dapat dimintai penjelasan.

Negara substantif bukan negara yang tidak pernah salah. Negara substantif adalah negara yang mampu mengoreksi kesalahan.

Kemampuan koreksi menjadi pembeda antara sistem hidup dan sistem beku. Sistem yang tidak dapat dikoreksi akan mengumpulkan kesalahan sampai akhirnya menghadapi krisis.

Dalam analogi *firmware*, kesalahan sistem membutuhkan mekanisme pembaruan. Namun pembaruan tidak boleh dilakukan sembarangan karena dapat memengaruhi seluruh sistem. Demikian pula

negara. Koreksi membutuhkan prosedur agar tidak berubah menjadi kekacauan, tetapi prosedur juga tidak boleh dibuat sedemikian tertutup sehingga koreksi menjadi hampir mustahil. Keseimbangan tersebut merupakan salah satu seni utama ketatanegaraan.

7.9. Hak Menentukan Perubahan Fundamental Negara

Hak paling tinggi dari pemilik kedaulatan muncul ketika yang hendak diubah bukan lagi kebijakan biasa, melainkan fondasi sistem. Di sinilah pertanyaan mengenai perubahan fundamental negara menjadi sangat penting.

Jika rakyat adalah pemilik kedaulatan, seberapa jauh rakyat harus dilibatkan ketika aturan dasar yang menentukan hubungan antara rakyat dan kekuasaan hendak diubah?

Konstitusi memang menyediakan prosedur perubahan melalui lembaga yang diberi kewenangan. Prosedur tersebut merupakan bagian dari legalitas negara. Namun dari perspektif negara substantif, terdapat pertanyaan tambahan mengenai tingkat legitimasi yang dibutuhkan untuk perubahan fundamental.

Semakin mendasar perubahan, semakin besar dampaknya terhadap generasi sekarang dan generasi mendatang. Perubahan terhadap struktur lembaga, distribusi kekuasaan, mekanisme kedaulatan, hak-hak konstitusional, atau prinsip fundamental negara tidak sama dengan perubahan kebijakan administratif.

Karena itu, keterlibatan rakyat dalam perubahan fundamental perlu dipahami bukan sebagai gangguan terhadap sistem perwakilan, tetapi sebagai konsekuensi dari prinsip kedaulatan rakyat. Bentuk keterlibatan tersebut dapat diperdebatkan. Referendum merupakan salah satu mekanisme yang dikenal dalam berbagai sistem konstitusional, tetapi bukan satu-satunya. Konvensi konstitusi, majelis konstituante, konsultasi publik yang luas, deliberasi warga, dan berbagai desain lainnya dapat dipertimbangkan sesuai kebutuhan dan tata hukum suatu negara.

Hal yang paling penting bukan memaksakan satu mekanisme, tetapi menjaga prinsip bahwa **perubahan terhadap fondasi negara membutuhkan legitimasi yang sebanding dengan kedalaman perubahan tersebut**.

Dalam sejarah Indonesia, persoalan ini mempunyai relevansi tersendiri. Indonesia pernah mengenal gagasan referendum untuk perubahan UUD melalui TAP MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum. Ketetapan tersebut kemudian dicabut melalui TAP MPR Nomor VIII/MPR/1998. Setelah itu, perubahan UUD 1945 dilakukan dalam empat tahap pada 1999, 2000, 2001, dan 2002 melalui mekanisme MPR. Seluruh proses tersebut memiliki dasar formal pada tata hukum yang berlaku pada masanya. Namun dari perspektif tesis buku ini, sejarah tersebut tetap membuka ruang pertanyaan yang sah dan penting yaitu **untuk masa depan, seberapa langsung seharusnya pemilik kedaulatan dilibatkan ketika *firmware* negara hendak diubah?**

Pertanyaan tersebut berbeda dari tuduhan bahwa perubahan konstitusi sebelumnya tidak sah. Legalitas dan desain legitimasi adalah dua lapisan analisis yang berbeda. Sebuah perubahan dapat sah berdasarkan prosedur konstitusional yang berlaku, sementara masyarakat tetap dapat mendiskusikan apakah mekanisme masa depan perlu memberikan ruang yang lebih besar kepada rakyat.

Pembedaan ini sangat penting agar gagasan negara substantif tidak jatuh pada penolakan terhadap legalitas. Buku ini justru hendak menghubungkan legalitas dengan legitimasi.

Konstitusi membutuhkan prosedur, sementara kedaulatan membutuhkan legitimasi. Negara substantif membutuhkan keduanya agar kekuasaan tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga memperoleh penerimaan dari rakyat. Dengan demikian, prosedur tanpa legitimasi dapat kehilangan makna demokratis, sedangkan legitimasi tanpa prosedur dapat kehilangan kepastian hukum.

Jika Proklamasi dapat dianalogikan dengan akad kemerdekaan, maka perubahan konstitusi menyerupai perubahan terhadap aturan paling dasar kehidupan rumah bersama. Pengelola rumah tentu dapat mengambil banyak keputusan sehari-hari tanpa meminta seluruh anggota keluarga memberikan suara. Namun apabila fondasi rumah hendak dibongkar, struktur utama hendak diubah, atau arah kehidupan bersama hendak ditentukan kembali, semakin besar kebutuhan untuk mendengar mereka yang hidup dan mempunyai kepentingan di dalamnya.

Begitu pula dalam negara, tidak setiap keputusan harus melibatkan rakyat secara langsung. Tidak setiap kebijakan membutuhkan persetujuan seluruh rakyat, dan tidak setiap undang-undang harus diputuskan melalui pemungutan suara nasional. Dalam demokrasi perwakilan, rakyat memberikan mandat kepada lembaga yang berwenang untuk mengambil keputusan, dengan tetap disertai mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban.

Namun prinsip kedaulatan rakyat mengharuskan negara mempunyai jawaban yang masuk akal mengenai kapan rakyat harus memperoleh akses paling tinggi terhadap keputusan fundamental.

Di sinilah pertanyaan pada judul bab ini menemukan jawabannya adalah jika kedaulatan di tangan rakyat, di mana tangan rakyat? Tangan rakyat memang berada di bilik suara, tetapi tidak boleh berhenti di sana. Hal tersebut juga hadir dalam kebebasan menyampaikan pendapat, akses terhadap informasi, serta pengawasan dan pertanggungjawaban terhadap kekuasaan. Tangan rakyat harus tetap hadir dalam mekanisme koreksi dan memiliki tempat ketika fondasi negara hendak diubah. Dengan demikian, kedaulatan rakyat bukan sekadar hak untuk memilih, melainkan hak untuk terus hadir dalam perjalanan kekuasaan dan menentukan arah negara.

Semua mekanisme tersebut tidak harus membuat rakyat menjalankan pemerintahan setiap hari. Negara tetap membutuhkan pembagian kerja. Pemerintah tetap harus memerintah. Parlemen tetap harus membuat undang-undang. Pengadilan tetap harus mengadili.

Birokrasi tetap harus melayani. Para ahli tetap dibutuhkan untuk persoalan teknis.

Namun, seluruh struktur tersebut harus selalu menyadari siapa sumber legitimasi tertingginya. Di sinilah perbedaan antara rakyat sebagai pemilih dan rakyat sebagai pemilik kedaulatan menjadi sangat menentukan yaitu pemilih dibutuhkan ketika kekuasaan hendak dibentuk, sedangkan pemilik kedaulatan tetap hadir sepanjang kekuasaan berjalan. Pemilih memberikan suara dan menentukan operator kekuasaan, sementara pemilik kedaulatan memberikan mandat, mengawasi pelaksanaannya, serta menjaga arah sistem agar tetap sesuai dengan kehendak rakyat.

Karena itu, demokrasi substantif tidak boleh hanya membangun mekanisme untuk memilih pemerintah. Demokrasi substantif harus membangun mekanisme yang menjaga hubungan terus-menerus antara rakyat dan negara.

Konsep ***root access*** yang digunakan dalam buku ini memperoleh arti paling kuat pada titik tersebut. *Root access* bukan kekuasaan rakyat untuk mencampuri setiap keputusan teknis. *Root access* adalah jaminan bahwa pada tingkat paling fundamental, negara tidak pernah sepenuhnya terlepas dari pemilik kedaulatannya.

Rakyat tidak harus menjalankan server setiap hari, menulis setiap program, atau mengoperasikan setiap lembaga. Namun, rakyat tidak boleh kehilangan akses terhadap sistem yang berjalan atas nama mereka. Delegasi kewenangan kepada pemerintah dan lembaga negara tidak berarti penyerahan kedaulatan, melainkan

pemberian mandat untuk menjalankan sistem dengan tetap berada dalam pengawasan dan pertanggungjawaban rakyat.

Ketika rakyat hanya mempunyai hak memilih operator, sedangkan aturan dasar, arah sistem, mekanisme koreksi, dan perubahan fundamental sepenuhnya berada di luar jangkauan mereka, kedaulatan berisiko menjadi deklaratif.

Sebaliknya, ketika rakyat mempunyai hak memberikan mandat, mengawasi mandat, mengoreksi mandat, serta memperoleh ruang yang layak dalam menentukan perubahan fundamental negara, kedaulatan mulai memperoleh bentuk substantif.

Negara formal cukup menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Negara substantif harus mampu menunjukkan di mana tangan rakyat dapat bekerja. Artinya, kedaulatan rakyat tidak cukup diakui secara normatif, tetapi harus diwujudkan melalui ruang partisipasi, akses informasi, pengawasan, pertanggungjawaban, dan mekanisme koreksi yang nyata.

Pertanyaan tersebut menjadi sangat penting dalam refleksi 81 tahun kemerdekaan Indonesia. Generasi 1945 telah memperjuangkan hak bangsa untuk menentukan nasib sendiri. Tugas generasi berikutnya bukan hanya menjaga hak bangsa terhadap dunia luar, tetapi juga memastikan hak rakyat terhadap negara yang dibentuk atas nama mereka.

Kemerdekaan dari kolonialisme memberikan bangsa Indonesia hak menentukan negara.

Kedaulatan rakyat harus memastikan negara tidak kemudian menentukan seluruh kehidupan rakyat tanpa mekanisme pertanggungjawaban yang memadai.

Negara membutuhkan kekuasaan agar mampu bekerja. Namun semakin besar kekuasaan negara, semakin kuat pula mekanisme yang dibutuhkan untuk menjaga hubungan kekuasaan tersebut dengan sumber legitimasinya.

Karena itu, tujuan negara substantif bukan melemahkan negara. Justru sebaliknya. Negara substantif membutuhkan negara yang kuat, tetapi kekuatannya memperoleh legitimasi dari rakyat.

Pemerintah harus kuat menjalankan amanah, hukum harus kuat melindungi keadilan, institusi harus kuat menjalankan fungsi, pertahanan harus kuat menjaga kedaulatan, dan ekonomi harus kuat menjaga kemandirian. Namun, seluruh kekuatan tersebut tidak boleh mengubah negara dari alat rakyat menjadi pemilik rakyat, sebab kedaulatan rakyat bukan sekadar teori tentang dari mana kekuasaan berasal, melainkan prinsip tentang **kepada siapa kekuasaan harus kembali**. Kekuasaan berangkat dari rakyat melalui mandat, dijalankan melalui institusi, dibatasi oleh konstitusi, diawasi melalui hukum dan partisipasi, serta dikoreksi ketika menyimpang. Ketika fondasi kehidupan bersama hendak ditentukan kembali, suara rakyat tidak boleh dianggap sebagai gangguan terhadap negara, sebab rakyat bukan tamu, pelanggan, sekadar penduduk, massa yang dimobilisasi saat pemilu, atau angka dalam daftar pemilih, di mana **rakyat adalah sumber kedaulatan.**

Maka pertanyaan **"Jika kedaulatan di tangan rakyat, di mana tangan rakyat?"** sesungguhnya bukan permainan kata. Pertanyaan tersebut merupakan ujian terhadap seluruh arsitektur negara.

Jika tangan rakyat hanya terlihat lima menit di bilik suara, kedaulatan masih terlalu sempit jika rakyat dapat memberikan mandat tetapi tidak dapat mengawasi, kedaulatan belum lengkap. Jika rakyat dapat mengawasi tetapi tidak memiliki mekanisme koreksi, kedaulatan masih lemah. Dan jika rakyat disebut sebagai pemilik kedaulatan tetapi tidak memperoleh ruang yang sepadan ketika fondasi negara hendak diubah, maka hubungan antara legalitas dan legitimasi masih perlu terus disempurnakan.

Negara substantif harus membangun seluruh mata rantai tersebut yaitu **memberikan mandat → mengawasi mandat → mengoreksi mandat → menentukan arah fundamental negara.**

Dengan mata rantai itulah rakyat tidak berhenti sebagai pemilih, melainkan hadir sebagai pemilik kedaulatan.

Dan hanya ketika pemilik kedaulatan mempunyai jalan yang nyata untuk menggunakan kedaulatannya, kalimat **"kedaulatan berada di tangan rakyat"** berhenti menjadi sekadar bunyi konstitusi dan mulai menjadi kenyataan ketatanegaraan.

BAB 8
Rakyat Ada dalam Konstitusi, Tetapi Apakah Ada dalam Struktur?

Konstitusi Indonesia memberikan jawaban yang sangat tegas mengenai sumber kedaulatan negara. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa **"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."** Kalimat tersebut pendek, tetapi memuat konsekuensi ketatanegaraan yang sangat besar. Jika kedaulatan berada di tangan rakyat, rakyat bukan sekadar kelompok manusia yang tinggal di dalam wilayah negara. Rakyat bukan pula sekadar kumpulan warga negara yang menerima pelayanan pemerintah. Rakyat ditempatkan sebagai sumber legitimasi tertinggi dari seluruh kekuasaan negara.

Namun pengakuan konstitusional tersebut membawa kita kepada pertanyaan berikutnya yang jauh lebih sulit. Jika rakyat adalah pemilik kedaulatan, di manakah posisi rakyat dalam struktur ketatanegaraan? Presiden dapat ditemukan dalam struktur. Dewan Perwakilan Rakyat dapat ditemukan. Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat ditemukan. Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Dewan Perwakilan Daerah, dan berbagai lembaga negara lainnya dapat ditemukan. Masing-masing mempunyai kewenangan, prosedur, struktur organisasi, mekanisme pengisian jabatan, serta hubungan dengan lembaga lainnya. Namun rakyat

sebagai pemilik kedaulatan tidak hadir sebagai sebuah lembaga negara yang berdiri sejajar dengan institusi-institusi tersebut. Hal itu sebenarnya tidak dengan sendirinya merupakan kontradiksi, sebab rakyat memang bukan lembaga negara. Persoalan yang lebih penting adalah apakah kedaulatan rakyat telah diterjemahkan menjadi mekanisme konstitusional yang cukup kuat untuk memastikan pemilik kedaulatan tetap mempunyai daya terhadap sistem yang bekerja atas namanya.

Pembedaan ini harus dijaga sejak awal agar kritik terhadap struktur ketatanegaraan tidak berubah menjadi kesimpulan yang terlalu sederhana. Tidak hadirnya "rakyat" sebagai sebuah kotak dalam bagan lembaga negara bukan berarti rakyat tidak ada secara konstitusional. Justru rakyat berada pada lapisan yang berbeda. Lembaga negara merupakan organ pelaksana kewenangan, sedangkan rakyat merupakan sumber legitimasi kedaulatan. Karena itu, pertanyaan substantif buku ini bukan apakah perlu dibentuk sebuah lembaga bernama "Rakyat", melainkan apakah seluruh arsitektur ketatanegaraan telah memberikan saluran yang memadai bagi rakyat untuk menjalankan kedudukannya sebagai pemilik kedaulatan.

Di sinilah perbedaan antara negara formal dan negara substantif kembali menjadi penting. Negara formal cukup menunjukkan bahwa rakyat telah disebut dalam konstitusi, mempunyai hak pilih, mempunyai wakil, memperoleh perlindungan hak konstitusional, serta dapat berpartisipasi melalui mekanisme yang tersedia. Negara substantif bergerak lebih jauh dengan

menguji apakah seluruh mekanisme tersebut benar-benar membuat rakyat mempunyai pengaruh yang bermakna terhadap pembentukan, pengawasan, koreksi, dan perubahan fundamental sistem negara.



Pertanyaan pokok bab ini karena itu bukan apakah rakyat **ada** atau **tidak ada** dalam konstitusi. Rakyat jelas ada. Pertanyaannya adalah apakah kedudukan normatif rakyat sebagai pemegang kedaulatan mempunyai padanan yang cukup kuat dalam struktur dan mekanisme ketatanegaraan. Dengan istilah yang digunakan dalam buku ini, persoalannya adalah jarak antara ***sovereignty on paper*** dan ***sovereignty in practice***, antara ***constitutional ownership*** dan ***constitutional control***.

8.1. Pasal 1 Ayat (2) dan Janji Kedaulatan Rakyat

Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 merupakan titik awal yang tidak dapat dihindari ketika membicarakan kedaulatan rakyat. Rumusan yang berlaku sekarang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Terdapat dua gagasan besar dalam satu kalimat tersebut. Pertama, sumber kedaulatan adalah rakyat. Kedua, pelaksanaan kedaulatan tersebut berlangsung menurut konstitusi.

Dua unsur tersebut harus dibaca bersama.

Jika hanya unsur pertama yang dibaca, kedaulatan rakyat dapat ditafsirkan sebagai kekuasaan tanpa batas yang dapat dilakukan atas nama kehendak mayoritas. Jika hanya unsur kedua yang ditekankan, kedaulatan berisiko direduksi menjadi serangkaian prosedur institusional yang semakin jauh dari pemiliknya. Konstitusionalisme demokratis justru berusaha mempertemukan keduanya yaitu rakyat menjadi sumber legitimasi, sedangkan konstitusi mengatur bagaimana kekuasaan yang bersumber dari rakyat tersebut dijalankan dan dibatasi.

Rumusan tersebut juga memperlihatkan perubahan penting dibandingkan dengan rumusan UUD 1945 sebelum perubahan. Sebelum amandemen, Pasal 1 ayat (2) berbunyi bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Setelah perubahan konstitusi, frasa mengenai pelaksanaan sepenuhnya oleh MPR diganti menjadi "dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Perubahan tersebut

mengubah arsitektur pelaksanaan kedaulatan. Kedaulatan tidak lagi dikonstruksikan seolah-olah terkonsentrasi pelaksanaannya pada satu lembaga tertinggi negara, melainkan didistribusikan melalui mekanisme konstitusional kepada berbagai institusi sesuai kewenangannya.

Secara teoritis, perubahan tersebut dapat dipahami sebagai pergeseran dari konsentrasi pelaksanaan kedaulatan menuju distribusi kekuasaan konstitusional. Presiden memperoleh legitimasi elektoral secara langsung. DPR menjalankan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. DPD memperoleh fungsi tertentu dalam representasi daerah. Kekuasaan kehakiman dijalankan melalui institusi yang dijamin kemerdekaannya. Mahkamah Konstitusi menjalankan fungsi konstitusional tertentu. Pemilu menjadi mekanisme periodik bagi rakyat untuk menentukan sejumlah pejabat dan wakil.

Struktur tersebut memiliki logika yang dapat dipahami. Kekuasaan tidak boleh menumpuk pada satu institusi. Pembagian kekuasaan menciptakan mekanisme *checks and balances*. Namun justru setelah kekuasaan didistribusikan kepada banyak institusi, sebuah pertanyaan baru muncul yaitu **bagaimana rakyat sebagai sumber kedaulatan menjaga hubungan dengan keseluruhan struktur tersebut?**

Pada titik inilah Pasal 1 ayat (2) tidak boleh berhenti sebagai pernyataan normatif. Jika kedaulatan benar-benar berada di tangan rakyat, setiap desain kelembagaan harus dapat ditelusuri kembali kepada prinsip tersebut.

Dengan demikian, Pasal 1 ayat (2) bukan sekadar deklarasi mengenai siapa yang berkuasa. Pasal tersebut merupakan janji konstitusional bahwa seluruh kekuasaan yang bekerja di dalam Republik tidak boleh terlepas dari sumber legitimasinya.

8.2. Kedaulatan sebagai Prinsip Normatif

Kedaulatan rakyat pertama-tama hadir sebagai prinsip normatif. Prinsip normatif menjelaskan keadaan yang seharusnya berlaku. Dalam konteks demokrasi, kekuasaan negara tidak memperoleh legitimasi dari keturunan, kekuatan militer, kekayaan, atau kehendak pribadi penguasa. Kekuasaan memperoleh legitimasi melalui tatanan konstitusional yang bersumber dari rakyat.

Prinsip tersebut sangat penting karena menjadi kompas bagi seluruh sistem. Namun sebuah kompas tidak sama dengan perjalanan. Menuliskan tujuan tidak otomatis membuat tujuan tercapai. Mengakui kedaulatan rakyat tidak otomatis membuat seluruh hubungan kekuasaan mencerminkan kedaulatan tersebut.

Di sinilah diperlukan pembedaan antara norma dan mekanisme. Norma menyatakan siapa pemegang kedaulatan. Mekanisme menentukan bagaimana kedaulatan tersebut dapat digunakan.

Dalam negara formal, keberadaan norma dapat dianggap cukup untuk menunjukkan karakter demokratis negara. Ada pemilu, ada perwakilan, ada kebebasan, ada hak konstitusional. Namun negara

substantif menanyakan kualitas hubungan antara seluruh mekanisme tersebut dengan rakyat.

Pertanyaan tentang kedaulatan rakyat tidak berhenti pada apakah rakyat dapat memilih, tetapi juga apakah rakyat memperoleh informasi yang cukup, memahami keputusan yang dibuat atas nama mereka, dan memiliki akses pada proses legislasi yang bermakna. Perlu pula ditanyakan apakah wakil rakyat memiliki hubungan pertanggungjawaban yang kuat dengan pemilih serta apakah tersedia mekanisme koreksi ketika keputusan negara menyimpang dari kepentingan publik. Pada akhirnya, perubahan fundamental terhadap arsitektur negara harus memperoleh legitimasi yang sepadan dengan besarnya perubahan tersebut.

Pertanyaan tersebut bukan penolakan terhadap sistem yang ada. Pertanyaan tersebut merupakan pengujian terhadap kedalaman implementasi prinsip kedaulatan rakyat.

Pancasila sendiri menempatkan kerakyatan dalam hubungan dengan hikmat kebijaksanaan serta permusyawaratan/perwakilan. Artinya, kedaulatan rakyat tidak semata-mata berarti penghitungan suara. Ada dimensi kebijaksanaan, deliberasi, dan representasi. Karena itu, demokrasi Indonesia secara substantif tidak seharusnya direduksi menjadi kompetisi numerik untuk memperoleh suara terbanyak.

Kedaulatan rakyat harus menjadi kebudayaan formal. Rakyat tidak hanya dihitung, tetapi harus didengar. Rakyat tidak hanya dimobilisasi, tetapi juga harus dicerdaskan. Rakyat tidak cukup sekadar diminta

memilih, melainkan harus memiliki kemampuan untuk memahami apa yang dipilih, menilai bagaimana mandat dijalankan, dan mengawasi kekuasaan setelah pilihan dibuat. Dengan demikian, demokrasi substantif menempatkan rakyat bukan hanya sebagai pemberi suara, tetapi sebagai subjek yang sadar, kritis, dan terus hadir dalam kehidupan negara.

Dengan demikian, prinsip normatif memperoleh kehidupan ketika diterjemahkan menjadi kapasitas masyarakat.

8.3. Kedaulatan sebagai Kekuasaan Substantif

Jika kedaulatan berhenti pada pengakuan normatif, rakyat dapat menjadi pemilik secara teori tetapi lemah secara praktik. Karena itu, kedaulatan harus mempunyai dimensi substantif.

Kekuasaan substantif tidak berarti rakyat harus menjalankan pemerintahan sehari-hari. Pembagian kerja tetap diperlukan. Negara modern tidak mungkin meminta seluruh rakyat memutuskan anggaran setiap kementerian, mengangkat setiap pejabat, menyusun setiap regulasi teknis, atau mengadili setiap perkara.

Kedaulatan substantif berarti rakyat mempunyai **daya konstitusional yang bermakna** terhadap arah negara.

Daya tersebut setidaknya terlihat dalam beberapa lapisan. Rakyat mempunyai daya untuk membentuk kekuasaan melalui pemilu. Rakyat mempunyai daya untuk memperoleh informasi mengenai jalannya kekuasaan. Rakyat mempunyai ruang untuk menyampaikan aspirasi dan keberatan. Rakyat

mempunyai jalur hukum untuk melindungi hak konstitusional. Rakyat mempunyai kesempatan untuk berorganisasi dan membangun kekuatan sosial. Rakyat mempunyai mekanisme untuk mengganti penyelenggara kekuasaan melalui proses demokratis.

Namun tesis buku ini mengajukan satu lapisan lebih dalam. Apakah seluruh mekanisme tersebut sudah cukup ketika yang hendak ditentukan adalah perubahan fundamental terhadap sistem negara?

Pertanyaan tersebut penting karena terdapat perbedaan antara **operating decisions** dan **constitutional decisions**. Keputusan operasional menjalankan sistem yang sudah ada. Keputusan konstitusional dapat mengubah sistem itu sendiri.

Jika menggunakan analogi teknologi, pemerintah menjalankan berbagai aplikasi negara. Undang-undang mengatur berbagai fungsi. Konstitusi merupakan *firmware* yang menentukan arsitektur paling dasar. Semakin dekat sebuah keputusan kepada *firmware*, semakin besar konsekuensinya terhadap seluruh sistem.

Karena itu, prinsip yang ditawarkan buku ini sederhana yaitu **semakin fundamental sebuah keputusan, semakin kuat legitimasi rakyat yang dibutuhkan.**

Prinsip tersebut tidak otomatis menentukan satu mekanisme tertentu. Referendum dapat menjadi salah satu pilihan. Konvensi konstitusi dapat menjadi pilihan lain. Majelis konstituante yang memperoleh mandat khusus juga merupakan model yang dikenal dalam sejarah berbagai negara. Partisipasi publik yang luas dan terstruktur dapat dikembangkan. Yang terpenting

adalah hubungan antara kedalaman perubahan dan kedalaman legitimasi.

Kedaulatan substantif dengan demikian bukan kekuasaan rakyat tanpa struktur. Kedaulatan substantif adalah kemampuan rakyat untuk tetap menjadi sumber kendali terakhir di dalam struktur.

8.4. Sovereignty on Paper

Sovereignty on paper menggambarkan keadaan ketika kedaulatan rakyat telah dinyatakan secara jelas dalam dokumen konstitusional. Pengakuan tersebut penting. Tanpa pengakuan normatif, rakyat bahkan tidak mempunyai dasar konstitusional untuk menuntut agar kekuasaan dipertanggungjawabkan kepada mereka.

Indonesia memiliki dasar tersebut.

Konstitusi menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat. Pemilu diselenggarakan. Hak warga diakui. Kebebasan berserikat dan menyampaikan pendapat mendapat perlindungan konstitusional. Lembaga perwakilan dibentuk. Kekuasaan pemerintah dibatasi oleh hukum. Pengujian terhadap produk hukum tersedia melalui mekanisme tertentu.

Semua itu merupakan pencapaian formal yang penting dan tidak boleh dihapus dari analisis hanya demi mempertajam kritik. Namun ***sovereignty on paper*** baru merupakan lapisan pertama.

Masalah muncul ketika teks konstitusi dianggap otomatis identik dengan realitas. Konstitusi dapat menjamin persamaan di hadapan hukum, tetapi praktik dapat menghasilkan ketimpangan akses terhadap

keadilan. Konstitusi dapat menjamin kebebasan berpendapat, tetapi kualitas ruang publik dapat dipengaruhi oleh konsentrasi informasi dan kekuatan ekonomi. Konstitusi dapat menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan, tetapi pengambilan keputusan dapat menjadi semakin jauh dari masyarakat.

Karena itu, dokumen konstitusi harus selalu dibaca bersama praktik institusional.

Ada bahaya ketika sebuah bangsa terlalu puas dengan kalimat-kalimat ideal dalam konstitusi. Norma yang luhur dapat memberikan rasa seolah-olah tujuan telah tercapai hanya karena sudah tertulis.

Padahal, konstitusi bukan sertifikat bahwa negara telah sempurna, melainkan janji yang harus terus diwujudkan. Dalam konteks kedaulatan, kalimat **"kedaulatan berada di tangan rakyat"** bukanlah akhir dari pembicaraan, melainkan awal dari pengujian. Pertanyaannya bukan sekadar apakah kedaulatan rakyat diakui dalam konstitusi, tetapi apakah prinsip tersebut benar-benar hadir dalam cara kekuasaan dibentuk, dijalankan, diawasi, dan dikoreksi.

8.5. Sovereignty in Practice

Jika *sovereignty on paper* berbicara mengenai pengakuan, ***sovereignty in practice*** berbicara mengenai pengalaman nyata.

Apakah rakyat merasakan mempunyai daya terhadap negara?

Pertanyaan tersebut sulit diukur hanya dengan satu indikator. Tingkat partisipasi pemilu dapat

menjadi salah satu ukuran, tetapi belum cukup. Kebebasan pers penting, tetapi belum cukup. Jumlah organisasi masyarakat penting, tetapi belum cukup. Partisipasi dalam penyusunan kebijakan penting, tetapi belum cukup.

Sovereignty in practice muncul dari keseluruhan ekosistem hubungan rakyat dan kekuasaan.

Rakyat yang berdaulat harus dapat mengetahui apa yang dilakukan negara. Informasi publik karena itu merupakan infrastruktur kedaulatan. Rakyat yang berdaulat harus dapat menyampaikan pendapat tanpa rasa takut sepanjang dilakukan dalam koridor hukum. Kebebasan berekspresi karena itu merupakan infrastruktur kedaulatan. Rakyat yang berdaulat harus dapat membangun organisasi untuk memperjuangkan kepentingan bersama. Kebebasan berserikat merupakan infrastruktur kedaulatan.

Namun, semua itu harus terhubung dengan proses pengambilan keputusan. Partisipasi yang hanya didengar tetapi tidak pernah dipertimbangkan dapat berubah menjadi ritual, sementara konsultasi yang dilakukan setelah keputusan sebenarnya final hanya akan menjadi formalitas. Demikian pula, transparansi yang sekadar menyediakan dokumen tanpa memastikan informasi dapat dipahami publik dapat menciptakan ilusi keterbukaan. Karena itu, partisipasi, konsultasi, dan transparansi harus memiliki pengaruh nyata terhadap bagaimana keputusan negara dibentuk dan dipertanggungjawabkan.

Demokrasi substantif membutuhkan ***meaningful participation***, partisipasi yang benar-benar mempunyai arti dalam proses pembentukan keputusan.

Hal tersebut tidak berarti setiap aspirasi harus diterima. Pemerintah dan lembaga negara sering menghadapi berbagai kepentingan yang saling bertentangan. Keputusan tetap harus dibuat. Namun masyarakat setidaknya harus dapat mengetahui mengapa suatu pilihan diambil, pertimbangan apa yang digunakan, serta bagaimana masukan publik ditempatkan.

Sovereignty in practice karena itu berkaitan erat dengan kualitas deliberasi. Kedaulatan bukan hanya suara. Kedaulatan juga kemampuan untuk didengar.

8.6. Constitutional Ownership

Istilah ***constitutional ownership*** dalam kerangka buku ini digunakan untuk menggambarkan hubungan kepemilikan antara rakyat dan konstitusi. Konstitusi bukan milik pemerintah. Konstitusi bukan milik parlemen. Konstitusi bukan milik hakim konstitusi. Konstitusi juga bukan milik ahli hukum tata negara.

Seluruh lembaga dan profesi tersebut mempunyai fungsi penting terhadap konstitusi, tetapi sumber legitimasi konstitusional pada akhirnya berhubungan dengan rakyat sebagai pemilik kedaulatan.

Constitutional ownership tidak berarti setiap individu dapat menafsirkan atau mengubah konstitusi sesuka hati. Kepemilikan konstitusional harus dibedakan dari kewenangan prosedural. Justru karena konstitusi merupakan aturan bersama, perubahan dan

penafsirannya membutuhkan mekanisme yang disepakati.

Namun, kesadaran mengenai kepemilikan mempunyai konsekuensi besar yaitu rakyat tidak seharusnya merasa bahwa konstitusi merupakan dokumen milik elite hukum. Konstitusi harus menjadi pengetahuan publik yang memungkinkan masyarakat memahami struktur dasar negaranya dan bagaimana kekuasaan bekerja. Anak sekolah tidak cukup hanya menghafal pasal, tetapi perlu memahami makna konstitusi dalam kehidupan bernegara serta posisi mereka sebagai pemilik kedaulatan.

Pendidikan kewarganegaraan karena itu seharusnya bukan sekadar pendidikan kepatuhan terhadap negara. Pendidikan kewarganegaraan juga harus menjadi pendidikan tentang kepemilikan terhadap negara.

Seorang rakyat yang sadar akan kedaulatannya akan bertanya mengapa sebuah aturan dibuat, bagaimana anggaran digunakan, apa batas kewenangan pejabat, dan apa saja hak konstitusionalnya. Ia mampu membedakan negara dari pemerintah, memahami bahwa pergantian pemerintah bukanlah pergantian negara, serta menyadari bahwa kritik terhadap kebijakan bukan otomatis merupakan permusuhan terhadap Republik. Kesadaran semacam inilah yang menjadi salah satu fondasi negara substantif, karena kedaulatan rakyat hanya dapat bekerja ketika rakyat memahami posisi, hak, dan tanggung jawabnya dalam kehidupan bernegara.

Tanpa rakyat yang memahami kepemilikan konstitusional, struktur demokrasi dapat dikuasai oleh kelompok yang paling memahami cara kerja sistem.

Dalam keadaan seperti itu, secara formal semua rakyat mempunyai hak yang sama, tetapi secara substantif hanya sebagian kecil yang mempunyai kapasitas menggunakan hak tersebut secara efektif.

Karena itu, *constitutional ownership* membutuhkan rakyat yang sadar.

8.7. Constitutional Control

Kepemilikan tanpa kontrol akan menjadi kepemilikan simbolik. Karena itu, ***constitutional ownership*** harus diikuti ***constitutional control***.

Constitutional control dalam kerangka buku ini bukan berarti rakyat mengambil alih pekerjaan lembaga negara. Kontrol konstitusional berarti terdapat mekanisme yang memastikan seluruh pelaksanaan kekuasaan tetap berada dalam batas mandat dan dapat dikoreksi ketika menyimpang.

Sebagian mekanisme tersebut sudah terdapat dalam sistem. Pemilu memungkinkan pergantian pejabat. Pengadilan memungkinkan sengketa diselesaikan melalui hukum. Pengujian undang-undang dan peraturan memungkinkan norma tertentu diperiksa. Pers dan masyarakat sipil melakukan pengawasan publik. Lembaga pemeriksa dan pengawas menjalankan fungsi masing-masing.

Namun, kontrol substantif harus terus dievaluasi yaitu apakah mekanismenya mudah diakses, prosesnya cukup cepat, biayanya terjangkau, dan masyarakat

memahami cara menggunakannya? Lebih jauh, apakah hasil koreksi benar-benar dilaksanakan, dan apakah masih terdapat keputusan fundamental yang belum memiliki mekanisme partisipasi rakyat yang memadai? Pertanyaan-pertanyaan tersebut menjadi semakin penting ketika negara hendak melakukan perubahan terhadap konstitusi, karena semakin mendasar suatu perubahan, semakin kuat pula kebutuhan akan legitimasi dan partisipasi rakyat.

Konstitusi mengatur bagaimana konstitusi dapat diubah. Secara legal, mekanisme tersebut memberikan kepastian. Namun *constitutional control* mengajak kita mengajukan pertanyaan tambahan yaitu apakah pemilik kedaulatan seharusnya mempunyai kanal yang lebih langsung untuk memberikan persetujuan terhadap perubahan tertentu yang sangat fundamental?

Pertanyaan tersebut tidak harus dijawab secara tergesa-gesa. Desain referendum, misalnya, mempunyai kelebihan sekaligus risiko. Referendum dapat memperkuat legitimasi langsung, tetapi persoalan yang kompleks juga dapat direduksi menjadi pilihan biner. Opini publik dapat dipengaruhi disinformasi. Mayoritas dapat menekan hak minoritas. Karena itu, demokrasi langsung tetap membutuhkan perlindungan konstitusional, pendidikan publik, informasi yang seimbang, dan desain yang matang.

Negara substantif tidak mencari mekanisme yang paling populis. Negara substantif mencari mekanisme yang paling mampu mempertemukan kedaulatan, kebijaksanaan, legitimasi, dan perlindungan hak.

Dalam konteks Indonesia, semangat sila keempat Pancasila menjadi penting. Kerakyatan tidak berdiri sendirian. Kerakyatan berjalan bersama hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Dengan demikian, kontrol rakyat harus dibangun bukan sekadar sebagai ledakan kehendak mayoritas, tetapi sebagai kedaulatan yang disertai pengetahuan, pertimbangan, dan tanggung jawab.

8.8. Ketika Pemilik Tidak Memiliki Akses Langsung

Sampailah pembahasan pada pertanyaan paling penting dalam bab ini. Apa yang terjadi ketika pemilik kedaulatan tidak mempunyai akses langsung yang memadai terhadap sistem?

Sekali lagi, akses langsung tidak berarti rakyat harus memutuskan semua persoalan. Negara membutuhkan representasi. Negara membutuhkan profesionalisme. Negara membutuhkan birokrasi. Negara membutuhkan keahlian. Negara membutuhkan kontinuitas.

Persoalan muncul ketika rantai antara pemilik dan pelaksana menjadi terlalu panjang, sehingga rakyat sebagai pemilik kedaulatan hanya dapat menyaksikan sistem dari luar. Rakyat memilih, wakil terpilih, pemerintah terbentuk, lembaga bekerja, undang-undang dibuat, anggaran disusun, dan kebijakan dijalankan. Jika pada akhirnya rakyat hanya menunggu pemilu berikutnya, maka hubungan antara pemilik kedaulatan dan pelaksana mandat telah menjadi terlalu jauh. Demokrasi substantif harus memastikan bahwa rakyat tetap memiliki akses untuk mengetahui,

memengaruhi, mengawasi, dan mengoreksi jalannya kekuasaan sepanjang mandat berlangsung.

Jika pola tersebut menjadi satu-satunya hubungan utama antara rakyat dan kekuasaan, maka kedaulatan rakyat berisiko menyusut menjadi kedaulatan elektoral.

Padahal rakyat sebagai pemilik kedaulatan mempunyai hubungan yang jauh lebih dalam dengan negara.

Dalam analogi teknologi yang digunakan buku ini, rakyat merupakan ***sovereign owner***. Konstitusi adalah *firmware* negara. Lembaga negara menjalankan berbagai fungsi sistem. Pemerintah menjadi operator eksekutif. Pemilu memberikan mekanisme untuk memilih sebagian operator dan wakil.

Namun, terdapat pertanyaan mengenai ***root access*** yaitu siapa yang memiliki akses ketika sistem membutuhkan perubahan fundamental, siapa yang dapat menentukan ketika arsitektur dasar hendak diperbarui, dan siapa yang dapat melakukan koreksi ketika seluruh cabang kekuasaan secara formal bekerja tetapi arah sistem semakin jauh dari kepentingan pemiliknya?

Jika jawabannya selalu hanya lembaga yang sudah berada di dalam sistem, terdapat risiko *closed loop*. Sistem mengatur dirinya sendiri, memilih mekanisme koreksinya sendiri, mengubah aturan dasarnya melalui organ yang berada di dalam struktur, sementara pemilik kedaulatan lebih banyak hadir melalui representasi.

Hal tersebut tidak otomatis berarti sistem tidak demokratis. Demokrasi perwakilan memang bekerja

melalui lembaga. Namun negara substantif harus terus menguji apakah jarak antara rakyat dan keputusan fundamental sudah terlalu jauh.

Di sinilah gagasan akses langsung perlu ditempatkan secara hati-hati. Akses langsung bukan pengganti pemerintahan, melainkan **mekanisme cadangan kedaulatan** yang memastikan rakyat tetap memiliki jalur untuk bertindak ketika keputusan fundamental menyangkut arah negara. Dalam keadaan normal, negara berjalan melalui institusi yaitu pemerintah memerintah, parlemen menjalankan fungsi konstitusional, pengadilan mengadili, dan birokrasi melayani. Namun, di balik seluruh mekanisme tersebut, tetap harus tersedia ruang bagi rakyat untuk menggunakan kedaulatannya secara langsung ketika keadaan menuntutnya.

Namun untuk keputusan yang menyentuh fondasi hubungan rakyat dengan negara, dapat dipertimbangkan mekanisme yang memberikan legitimasi lebih langsung kepada pemilik kedaulatan.

Konsep tersebut dapat dianalogikan dengan *root access* yang jarang digunakan. Dalam sistem komputer, pengguna dengan akses tertinggi tidak harus menggunakan akses tersebut untuk kegiatan sehari-hari. Justru penggunaan akses tertinggi dibatasi karena kesalahan pada tingkat tersebut dapat merusak keseluruhan sistem. Namun ketika perubahan fundamental diperlukan, akses tersebut tersedia. Demikian pula kedaulatan rakyat.

Root access rakyat tidak perlu digunakan untuk menentukan tarif parkir, membangun jalan,

mengangkat direktur lembaga, menyusun anggaran kementerian, atau memutus ribuan persoalan teknis negara.

Tetapi ketika yang hendak diubah adalah *firmware* negara, pertanyaan mengenai akses pemilik menjadi sah.

Karena itu, buku ini tidak mengusulkan demokrasi langsung tanpa batas, melainkan membedakan tingkatan keputusan berdasarkan sifat dan kewenangannya. Keputusan administratif berada pada pemerintah, keputusan legislasi berada pada mekanisme legislatif bersama cabang kekuasaan lain sebagaimana ditentukan konstitusi, sedangkan perselisihan hukum berada pada institusi yudisial. Dengan pembagian tersebut, partisipasi langsung rakyat tidak menggantikan fungsi institusi, tetapi ditempatkan pada jenis keputusan tertentu yang menyangkut kepentingan fundamental dan kedaulatan rakyat.

Namun keputusan yang mengubah fondasi kedaulatan memerlukan standar legitimasi yang lebih tinggi.

Dengan kerangka tersebut, referendum dapat dibaca bukan sebagai pengganti parlemen, melainkan sebagai salah satu kemungkinan ***constitutional safeguard*** pada keputusan tertentu. Referendum juga tidak boleh menjadi alat sesaat. Pertanyaan yang diajukan harus jelas, informasi harus terbuka, proses harus adil, hak konstitusional tidak boleh mudah dihapus oleh mayoritas, dan masyarakat harus

mempunyai cukup waktu untuk memahami konsekuensinya.

Karena *root access* tanpa *safeguard* dapat sama berbahayanya dengan tidak mempunyai *root access* sama sekali.

Di sinilah negara substantif membutuhkan kedewasaan. Kedaulatan rakyat bukan berarti rakyat selalu benar. Kedaulatan rakyat berarti tidak ada kekuasaan yang dapat mengklaim legitimasi lebih tinggi daripada sumber kedaulatan, sementara pelaksanaannya tetap dibatasi oleh konstitusi, hak, hukum, dan tata nilai kehidupan bersama.

Hubungan tersebut membawa kita kembali kepada perbedaan antara masyarakat, bangsa, rakyat, penduduk, dan warga negara yang telah dibahas pada bab-bab awal. Rakyat tidak boleh direduksi menjadi penduduk karena penduduk terutama menunjuk hubungan manusia dengan wilayah dan administrasi. Rakyat juga tidak identik sepenuhnya dengan warga negara karena warga negara merupakan status keanggotaan yuridis terhadap negara. Dalam kerangka buku ini, istilah **rakyat** digunakan terutama ketika manusia dipandang sebagai subjek kolektif yang menjadi sumber kedaulatan.

Karena itu, ketika konstitusi berbicara tentang rakyat, yang sedang dibicarakan bukan sekadar populasi. Yang dibicarakan adalah pemilik legitimasi tertinggi.

Jika pemilik tersebut hanya muncul dalam pembukaan pesta demokrasi lalu menghilang dari

proses pengendalian sistem, terdapat jarak antara pengakuan dan pelaksanaan.

Itulah jarak antara ***sovereignty on paper*** dan ***sovereignty in practice***.

- ***Sovereignty on paper*** mengatakan rakyat berdaulat.
- ***Sovereignty in practice*** menunjukkan bagaimana rakyat menggunakan kedaulatan.
- ***Constitutional ownership*** mengatakan konstitusi pada akhirnya memperoleh legitimasi dari rakyat.
- ***Constitutional control*** memastikan rakyat tidak sepenuhnya kehilangan daya terhadap konstitusi dan kekuasaan yang dibentuk berdasarkan konstitusi.

Keempat konsep tersebut tidak dimaksudkan untuk menolak struktur negara. Justru keempatnya digunakan untuk menguji bagaimana struktur negara dapat diperkuat.

Negara yang memiliki rakyat sadar akan lebih kuat daripada negara yang hanya memiliki penduduk patuh.

Konstitusi yang dipahami rakyat akan lebih kuat daripada konstitusi yang hanya dipahami ahli. Pemerintah yang diawasi secara sehat akan lebih kuat daripada pemerintah yang terisolasi dari kritik.

Lembaga perwakilan yang terus berhubungan dengan rakyat akan lebih kuat daripada lembaga yang hanya mencari legitimasi ketika pemilu.

Kedaulatan substantif karena itu tidak melemahkan negara. Kedaulatan substantif memperkuat akar negara.

Analogi pernikahan yang digunakan dalam bab-bab sebelumnya kembali relevan. Akad membuat pernikahan sah. Namun setelah akad, kehidupan keluarga membutuhkan mekanisme komunikasi dan tanggung jawab. Tidak masuk akal apabila salah satu pihak mengatakan bahwa karena akad sudah sah, maka pendapat anggota keluarga tidak lagi diperlukan. Justru legalitas hubungan menciptakan tanggung jawab untuk menjaga substansinya.

Proklamasi dan konstitusi memberikan dasar formal kepada Republik. Namun setelah negara berdiri, rakyat tidak kehilangan kedudukannya sebagai sumber legitimasi. Justru negara mempunyai kewajiban terus-menerus untuk memastikan bahwa struktur yang dibangun tidak memutus hubungan dengan rakyat.

Karena itu, persoalan utama bukan apakah rakyat tercantum dalam UUD. Persoalannya juga bukan apakah Indonesia memiliki mekanisme demokrasi, karena Indonesia memiliki pemilu, perwakilan, kebebasan, pengawasan, serta berbagai mekanisme hukum. Persoalan yang lebih mendasar adalah apakah seluruh mekanisme tersebut benar-benar membuat rakyat mampu menjalankan kedaulatannya secara nyata, bukan hanya diakui secara normatif.

Pertanyaan yang lebih dalam adalah apakah keseluruhan struktur tersebut telah menghasilkan **kedaulatan substantif** yang sebanding dengan

pernyataan konstitusional bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat.

Di sinilah evaluasi harus dilakukan secara terus-menerus yaitu apakah rakyat hanya memilih atau juga mengawasi, apakah dapat mengawasi tetapi juga mampu mengoreksi, dan apakah memiliki ruang yang layak ketika terjadi perubahan fundamental terhadap sistem negara? Pertanyaan tersebut membawa kita pada inti tesis buku yaitu negara formal dapat memiliki konstitusi yang menyatakan kedaulatan rakyat, tetapi negara substantif harus membangun sistem yang membuat pernyataan itu hidup dalam praktik. Negara formal dapat memiliki pemilu dan lembaga perwakilan, tetapi negara substantif harus memastikan rakyat berdaya, representasi tidak berubah menjadi pengambilalihan kepemilikan, dan setiap perubahan fundamental terhadap konstitusi memperoleh legitimasi yang sepadan dengan kedalaman perubahan tersebut.

Dengan demikian, rakyat tidak perlu menjadi sebuah "lembaga negara" untuk berada dalam struktur ketatanegaraan. Justru menempatkan rakyat sebagai satu lembaga di antara lembaga-lembaga lain berisiko mengecilkan kedudukannya. **Rakyat berada sebelum dan di atas logika mandat kelembagaan sebagai sumber kedaulatan, sementara pelaksanaan kedaulatan tetap berlangsung menurut konstitusi.**

Persoalan sebenarnya adalah apakah sumber kedaulatan tersebut mempunyai saluran yang cukup kuat untuk mengendalikan sistem yang memperoleh legitimasi darinya.

Jika tidak, rakyat dapat menjadi pemilik tanpa akses. Pemilik tanpa akses hanya memiliki nama, pemilik tanpa informasi hanya memiliki simbol, dan pemilik tanpa mekanisme koreksi hanya memiliki pengakuan. Kedaulatan rakyat baru menjadi nyata ketika kepemilikan tersebut disertai akses, informasi, pengawasan, dan kemampuan untuk melakukan koreksi.

Pemilik tanpa ruang terhadap perubahan fundamental hanya memiliki kedaulatan yang sebagian besar dijalankan oleh pihak lain.

Maka pembangunan negara substantif harus bergerak dari **pengakuan menuju mekanisme**, dari **mekanisme menuju partisipasi**, dari **partisipasi menuju kontrol**, dan dari **kontrol menuju pertanggungjawaban**.

Rangkaian tersebut dapat dirumuskan secara sederhana yaitu **Rakyat → Kedaulatan → Mandat Konstitusional → Lembaga Negara → Pelaksanaan Kekuasaan → Pengawasan → Pertanggungjawaban → Koreksi → Kembali kepada Rakyat.**

Rangkaian terakhir, **kembali kepada rakyat**, sangat penting. Tanpa hubungan kembali tersebut, kedaulatan hanya bergerak satu arah. Rakyat memberikan legitimasi kepada sistem, tetapi sistem tidak mempunyai mekanisme yang cukup kuat untuk mengembalikan pertanggungjawaban kepada rakyat.

Negara substantif membutuhkan sirkulasi kedaulatan yaitu mandat bergerak dari rakyat menuju lembaga, kewenangan dijalankan melalui konstitusi, kebijakan diterapkan melalui pemerintahan, sementara

pengawasan bergerak kembali dari masyarakat dan pertanggungjawaban kembali kepada rakyat. Dalam perubahan yang paling fundamental, pemilik kedaulatan harus memiliki kedudukan yang nyata dan tidak dapat diperlakukan sekadar sebagai penonton. Inilah jawaban terhadap judul bab ini yaitu **rakyat memang ada dalam konstitusi**, tetapi pekerjaan ketatanegaraan tidak selesai hanya dengan menuliskan rakyat di dalam konstitusi. Kedaulatan harus terus hidup dalam mekanisme yang memungkinkan rakyat memberi mandat, mengetahui, mengawasi, mengoreksi, dan turut menentukan arah dasar negara.

Tantangan berikutnya adalah memastikan rakyat hadir dalam **mekanisme**, hadir dalam **pengawasan**, hadir dalam **koreksi**, hadir dalam **legitimasi**, dan memperoleh tempat yang layak ketika fondasi kehidupan bernegara hendak ditentukan kembali.

Sebab sebuah negara belum mencapai kedaulatan substantif hanya karena dapat menunjukkan pasal yang mengatakan rakyat berdaulat.

Kedaulatan substantif baru memperoleh makna ketika negara dapat menunjukkan **bagaimana rakyat berdaulat**.

Pada akhirnya, pertanyaan terbesar bukan lagi **"Apakah rakyat disebut dalam konstitusi?"**, karena jawabannya sudah jelas yaitu 'disebut'. Pertanyaan yang harus diwariskan kepada generasi berikutnya jauh lebih mendasar yaitu **"Seberapa jauh struktur negara memungkinkan rakyat menjalankan kedudukannya sebagai pemilik kedaulatan?"** Di antara kedua pertanyaan itulah terbentang jarak antara negara formal

dan negara substantif yaitu antara kedaulatan yang sekadar diakui dan kedaulatan yang benar-benar dapat dijalankan.

Dan pekerjaan besar Indonesia ke depan bukan menghapus negara formal yang telah dibangun, melainkan menyempurnakannya sampai legalitas bertemu legitimasi, representasi bertemu partisipasi, konstitusi bertemu rakyat, dan **kedaulatan yang tertulis benar-benar memperoleh tangan untuk bekerja.**

BAGIAN V — KONSTITUSI DAN ROOT ACCESS

BAB 9
Konstitusi Bukan Kitab Suci

Konstitusi menempati kedudukan yang sangat tinggi dalam kehidupan bernegara. Di dalam konstitusi ditentukan bagaimana kekuasaan dibentuk, bagaimana kewenangan dibagi, bagaimana hak rakyat dilindungi, bagaimana lembaga negara bekerja, serta bagaimana hubungan antara manusia, rakyat, dan negara diatur. Karena kedudukannya sangat fundamental, konstitusi sering diperlakukan dengan penghormatan yang hampir menyerupai sesuatu yang tidak boleh disentuh. Padahal penghormatan terhadap konstitusi tidak seharusnya membuat sebuah bangsa kehilangan keberanian untuk mengevaluasinya. Konstitusi bukan kitab suci. Konstitusi adalah hasil pemikiran manusia yang disusun untuk mengatur kehidupan manusia. Karena manusia berubah, masyarakat berkembang, teknologi bergerak, tantangan zaman bertambah, dan hubungan kekuasaan mengalami perubahan, konstitusi juga dapat membutuhkan penyempurnaan.

Pernyataan bahwa konstitusi bukan kitab suci tidak dimaksudkan untuk merendahkan konstitusi. Justru sebaliknya, kedudukan konstitusi begitu penting sehingga perubahan terhadapnya harus dilakukan dengan jauh lebih hati-hati dibandingkan perubahan terhadap undang-undang biasa. Konstitusi tidak boleh diubah karena kepentingan segelintir orang sesaat, ambisi kekuasaan, atau kebutuhan satu kelompok. Namun konstitusi juga tidak boleh diperlakukan seolah-olah setiap rumusan yang pernah dibuat

manusia pasti benar untuk selama-lamanya. Penghormatan yang sehat terhadap konstitusi terletak pada kemampuan membedakan antara nilai yang harus dipertahankan dan mekanisme yang dapat disempurnakan.

Dalam kerangka buku ini, konstitusi ditempatkan sebagai ***firmware*** **negara**. Analogi tersebut membantu menjelaskan bahwa konstitusi bekerja pada lapisan yang sangat mendasar. Sebagaimana *firmware* mengatur bagaimana perangkat dasar sebuah sistem bekerja dan berhubungan, konstitusi mengatur hubungan antarlembaga negara, distribusi kewenangan, mekanisme pengambilan keputusan, serta batas-batas kekuasaan. Namun *firmware* bukan pemilik sistem. *Firmware* juga bukan tujuan akhir sistem. *Firmware* merupakan perangkat yang dibuat agar sistem dapat bekerja sesuai tujuan pemiliknya.

Jika rakyat merupakan ***sovereign owner***, maka konstitusi harus dibaca sebagai perangkat fundamental yang memperoleh legitimasi dari rakyat. Karena itu, persoalan konstitusi tidak berhenti pada siapa yang secara formal diberi kewenangan untuk mengubahnya. Pertanyaan yang lebih dalam adalah siapa pemilik kedaulatan, seberapa kuat legitimasi perubahan, dan kapan perubahan fundamental seharusnya memerlukan persetujuan yang lebih langsung dari rakyat.

Di sinilah pembahasan mengenai konstitusi bertemu dengan gagasan ***root access***. Sebuah negara memerlukan mekanisme perubahan konstitusi agar sistem tidak membeku. Namun semakin fundamental

perubahan yang hendak dilakukan, semakin besar kebutuhan terhadap legitimasi pemilik kedaulatan. Dengan demikian, pembahasan mengenai konstitusi bukan semata-mata perdebatan hukum. Pembahasan tersebut menyentuh hubungan paling dasar antara rakyat dan negara.



9.1. Konstitusi Dibuat oleh Manusia

Konstitusi lahir dari pemikiran, pengalaman, perdebatan, kompromi, dan kebutuhan manusia. Tidak ada konstitusi yang turun dari langit dalam bentuk pasal-pasal yang sudah jadi. Konstitusi disusun oleh manusia yang hidup pada zaman tertentu, menghadapi persoalan tertentu, memahami dunia dengan pengetahuan tertentu, serta mempunyai keterbatasan tertentu.

Karena itu, setiap konstitusi selalu membawa jejak sejarah kelahirannya. Konstitusi mencerminkan persoalan yang sedang dihadapi bangsa pada saat konstitusi tersebut dibuat. Ada negara yang membangun konstitusi setelah revolusi. Ada yang menyusunnya setelah perang. Ada yang lahir setelah berakhirnya kolonialisme. Ada pula yang menyusun konstitusi baru setelah perubahan rezim kekuasaan yang mendalam. Setiap konteks menghasilkan perhatian yang berbeda terhadap desain kekuasaan.

Indonesia juga memiliki sejarah konstitusional yang panjang. UUD 1945 lahir dalam suasana menjelang dan sesudah kemerdekaan ketika bangsa Indonesia harus bergerak cepat membentuk negara. Setelah itu, Indonesia mengalami penggunaan Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, UUD Sementara 1950, kembali kepada UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, kemudian mengalami empat tahap perubahan UUD 1945 pada 1999, 2000, 2001, dan 2002.

Perjalanan tersebut sendiri sudah membuktikan bahwa konstitusi bukan sesuatu yang tidak dapat berubah. Bangsa Indonesia telah beberapa kali mengubah arsitektur ketatanegaraannya. Sistem pemerintahan pernah mengalami bentuk yang berbeda. Struktur lembaga negara berubah. Distribusi kekuasaan mengalami penataan ulang. Bahkan rumusan mengenai kedaulatan rakyat juga mengalami perubahan.

Jika konstitusi merupakan hasil karya manusia, maka secara logis konstitusi dapat mempunyai kelebihan sekaligus kekurangan. Tidak ada generasi yang memiliki pengetahuan sempurna mengenai

seluruh persoalan masa depan. Para penyusun konstitusi dapat merancang sistem berdasarkan kebutuhan zamannya, tetapi generasi berikutnya dapat menghadapi situasi yang tidak pernah dibayangkan sebelumnya.

Perkembangan teknologi memberikan contoh yang sangat jelas. Ketika UUD 1945 disusun, belum ada internet, kecerdasan buatan, ekonomi digital, platform global, data dalam skala besar, teknologi genetik modern, ataupun berbagai persoalan baru mengenai privasi digital. Negara pada abad ke-21 menghadapi persoalan yang berbeda dari negara pada pertengahan abad ke-20.

Demikian pula perkembangan masyarakat. Jumlah penduduk berubah. Struktur ekonomi berubah. Hubungan internasional berubah. Pola komunikasi berubah. Sistem pendidikan berubah. Cara masyarakat berpartisipasi dalam pemerintahan juga berubah. Karena itu, desain ketatanegaraan harus mempunyai kemampuan beradaptasi.

Namun kemampuan berubah tidak berarti konstitusi harus mudah diubah. Justru karena konstitusi merupakan fondasi, perubahan harus dilakukan dengan kehati-hatian yang sangat tinggi. Fondasi rumah tidak diubah setiap kali penghuni menginginkan suasana baru. Namun apabila fondasi terbukti tidak lagi mampu menopang bangunan, pembenahan menjadi kebutuhan.

Di sinilah harus dibedakan antara **kesakralan nilai** dan **fleksibilitas instrumen**. Nilai Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan

sosial dapat dipertahankan sebagai orientasi fundamental. Namun mekanisme kelembagaan untuk mewujudkan nilai tersebut dapat dievaluasi.

Pancasila dalam kerangka buku ini ditempatkan sebagai ***kernel* bangsa**. Konstitusi sebagai *firmware* negara harus menerjemahkan nilai *kernel* tersebut ke dalam struktur ketatanegaraan. Jika *firmware* tidak lagi mampu menerjemahkan *kernel* secara efektif, maka evaluasi dapat dilakukan tanpa harus mengganti nilai dasar yang menjadi inti bangsa.

Dengan demikian, mengubah konstitusi tidak selalu berarti mengubah identitas negara. Yang harus dijaga adalah arah nilai dan sumber legitimasi.

9.2. Konstitusi sebagai Kesepakatan Fundamental

Konstitusi bukan sekadar aturan hukum tertinggi. Konstitusi juga dapat dipahami sebagai kesepakatan fundamental mengenai bagaimana sebuah bangsa ingin mengorganisasikan kehidupan bersama. Di dalamnya terdapat kesepakatan mengenai siapa memegang kewenangan, bagaimana kekuasaan dibatasi, bagaimana hak dilindungi, serta bagaimana konflik diselesaikan.

Disebut fundamental karena konstitusi tidak mengatur seluruh detail kehidupan. Konstitusi justru mengatur prinsip-prinsip dasarnya. Undang-undang kemudian menjabarkan prinsip tersebut. Peraturan di bawahnya mengatur pelaksanaan yang lebih teknis.

Karena itu, perubahan konstitusi mempunyai bobot yang berbeda dari perubahan undang-undang. Ketika undang-undang berubah, biasanya yang

berubah adalah aturan dalam satu bidang tertentu. Ketika konstitusi berubah, yang dapat berubah adalah hubungan antara rakyat dan negara, struktur kekuasaan, mekanisme representasi, masa jabatan, distribusi kewenangan, hak konstitusional, bahkan cara kedaulatan dilaksanakan.

Dengan kata lain, perubahan konstitusi dapat mengubah **aturan permainan** yang berlaku bagi seluruh bangsa.

Di sinilah istilah "kesepakatan fundamental" memperoleh makna. Jika yang diubah adalah aturan paling dasar, maka legitimasi terhadap perubahan tersebut juga harus mempunyai kualitas yang lebih tinggi.

Konstitusi tidak boleh hanya menjadi kesepakatan segelintir orang. Konstitusi harus mempunyai hubungan yang kuat dengan rakyat sebagai pemilik kedaulatan.

Hubungan tersebut memang tidak selalu harus diwujudkan melalui partisipasi langsung setiap orang. Dalam negara modern, rakyat memberikan mandat kepada lembaga tertentu untuk menjalankan fungsi konstitusional. Namun tetap ada persoalan tingkat legitimasi.

Semakin besar perubahan, semakin besar kebutuhan terhadap keterlibatan publik. Semakin fundamental perubahan, semakin kuat alasan untuk memastikan rakyat memahami apa yang sedang diubah.

Kesepakatan fundamental juga membutuhkan kesadaran. Tidak cukup hanya sah secara hukum.

Sebuah konstitusi yang tidak dipahami rakyat akan menjadi dokumen elite. Masyarakat hanya melihat konstitusi ketika terjadi sengketa, sementara dalam kehidupan sehari-hari tidak merasa mempunyai hubungan dengan dokumen tersebut.

Padahal konstitusi mengatur kehidupan setiap orang secara tidak langsung. Hak pendidikan, kebebasan beragama, kebebasan berpendapat, hubungan pusat dan daerah, pemilu, kekuasaan presiden, lembaga perwakilan, pengadilan, ekonomi, serta berbagai bidang lain mempunyai akar konstitusional.

Karena itu, pendidikan konstitusi harus menjadi bagian dari pendidikan kewarganegaraan.

Rakyat yang tidak memahami konstitusi akan mudah kehilangan ***constitutional ownership***. Konstitusi kemudian hanya dikuasai oleh ahli hukum, politisi, hakim, dan birokrat.

Negara substantif membutuhkan kondisi yang berbeda. Rakyat tidak perlu menjadi ahli hukum, tetapi harus memahami prinsip dasar bagaimana negara bekerja.

9.3. Siapa Pemilik Konstitusi?

Pertanyaan mengenai siapa pemilik konstitusi membawa kita langsung kepada persoalan kedaulatan. Secara fisik, konstitusi adalah dokumen negara, secara hukum, ia merupakan hukum dasar tertinggi. Namun, legitimasi konstitusi pada akhirnya harus berhubungan dengan rakyat sebagai sumber kedaulatan.

Dalam pengertian inilah buku ini menggunakan istilah ***constitutional ownership*** yaitu konstitusi bukan milik pemerintah, presiden, parlemen, Mahkamah Konstitusi, ataupun para ahli hukum tata negara, karena semua pihak tersebut memiliki fungsi terhadap konstitusi, tetapi bukan pemilik kedaulatan yang mendasarinya.

Rakyatlah sumber legitimasi tertinggi, meskipun kepemilikan tersebut harus dipahami secara konseptual, bukan administratif yaitu tidak berarti setiap individu dapat mengubah pasal sesuka hati, melainkan bahwa karena konstitusi merupakan kesepakatan bersama, perubahan terhadapnya harus dilakukan melalui prosedur bersama yang sepadan dengan dampaknya. Analogi rumah dapat membantu menjelaskan hal ini adalah sebuah keluarga dapat memiliki rumah bersama tanpa berarti setiap anggotanya bebas membongkar tembok sesuka hati. Justru karena rumah tersebut dimiliki bersama, perubahan besar membutuhkan kesepakatan yang sepadan dengan dampaknya. Demikian pula negara, di mana rakyat merupakan pemilik kedaulatan, tetapi kedaulatan dijalankan melalui aturan. Aturan mencegah kekuasaan berubah menjadi kekacauan, namun tidak boleh membuat pemilik kehilangan seluruh akses terhadap miliknya.

Karena itu, ***constitutional ownership*** tanpa mekanisme hanya menjadi simbol, sementara mekanisme perubahan tanpa hubungan dengan pemilik dapat menghasilkan konstitusi yang secara formal sah tetapi semakin jauh dari rasa kepemilikan rakyat.

Negara substantif membutuhkan keduanya yaitu rakyat harus dapat memahami dan merasa bahwa konstitusi merupakan kesepakatan yang melindungi mereka, lembaga negara harus menyadari bahwa kewenangan konstitusional bukanlah hak milik, dan para ahli hukum harus membantu masyarakat memahami konstitusi, bukan menjadikannya bahasa eksklusif. Dengan demikian, konstitusi tidak berhenti sebagai dokumen hukum, tetapi hidup sebagai milik bersama yang menghubungkan legitimasi rakyat dengan penyelenggaraan negara.

9.4. Siapa Berhak Mengubah Konstitusi?

Pertanyaan berikutnya lebih konkret. Jika rakyat adalah sumber kedaulatan, siapa yang secara formal berhak mengubah konstitusi?

Jawabannya tergantung pada desain konstitusi masing-masing negara. Konstitusi menentukan organ dan prosedur perubahan. Dalam konteks Indonesia setelah perubahan UUD 1945, mekanisme perubahan konstitusi diberikan kepada MPR melalui prosedur yang ditentukan dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945.

Dari sisi legalitas, mekanisme tersebut jelas. Perubahan konstitusi dilakukan melalui lembaga dan prosedur yang telah ditentukan.

Namun buku ini mengajukan satu pertanyaan lebih dalam. Apakah kewenangan formal untuk mengubah konstitusi identik dengan kepemilikan substantif terhadap konstitusi?

Jawabannya tidak. Lembaga yang diberi kewenangan untuk mengubah konstitusi merupakan

constitutional actor, bukan ***sovereign owner***. Kewenangan merupakan mandat yang diberikan untuk menjalankan fungsi tertentu, sedangkan kedaulatan merupakan sumber legitimasi yang mendasari kewenangan tersebut. Dengan demikian, pelaksana kewenangan konstitusional tidak boleh menyamakan kewenangan yang dimilikinya dengan kepemilikan atas kedaulatan.

Pembedaan tersebut sangat penting. Tanpa pembedaan itu, lembaga yang menjalankan kewenangan perubahan dapat perlahan dipersepsikan seolah-olah menjadi pemilik konstitusi.

Padahal mandat untuk mengubah bukan berarti kepemilikan terhadap konstitusi berpindah.

Di sinilah sejarah ketatanegaraan Indonesia menarik untuk dibaca. Pada satu periode Indonesia pernah mempunyai TAP MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum yang mensyaratkan referendum apabila MPR berkehendak mengubah UUD 1945. Ketetapan tersebut kemudian dicabut pada 1998. Sesudahnya, perubahan UUD 1945 dilakukan dalam empat tahap oleh MPR pada periode 1999 sampai 2002 sesuai mekanisme konstitusional yang berlaku.

Secara formal, perubahan tersebut sah berdasarkan tata hukum yang berlaku.

Namun dari sudut negara substantif, sejarah tersebut membuka ruang evaluasi. Bukan untuk mengatakan bahwa perubahan tersebut otomatis tidak sah, tetapi untuk mengajukan pertanyaan bagi masa depan yaitu **apakah perubahan fundamental**

konstitusi sebaiknya memiliki mekanisme legitimasi rakyat yang lebih langsung?

Pertanyaan tersebut sah dalam diskursus konstitusional, tetapi perdebatan perlu dijaga agar tidak jatuh pada penyederhanaan bahwa hanya satu mekanisme yang dapat dianggap demokratis. Referendum bukan satu-satunya mekanisme demokratis, sebagaimana parlemen atau MPR juga tidak otomatis menjadi tidak demokratis hanya karena tidak melibatkan rakyat secara langsung. Yang harus diuji adalah kualitas legitimasi, keterbukaan, partisipasi, deliberasi, serta seberapa kuat hubungan setiap mekanisme tersebut dengan rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Dengan demikian, ukuran demokratis tidak semata-mata terletak pada bentuk prosedurnya, tetapi pada apakah prosedur tersebut benar-benar menghasilkan keputusan yang sah, terbuka, dapat dipertanggungjawabkan, dan memiliki legitimasi yang memadai.

9.5. Legalitas Perubahan dan Legitimasi Perubahan

Legalitas dan legitimasi merupakan dua konsep yang sering bertemu, tetapi tidak selalu identik yaitu legalitas menjawab apakah perubahan dilakukan sesuai prosedur yang berlaku, sedangkan legitimasi menjawab apakah perubahan tersebut memperoleh penerimaan dan memiliki dasar moral yang kuat dari masyarakat. Sebuah perubahan dapat sah secara hukum tetapi tetap diperdebatkan legitimasinya, sementara tuntutan yang memiliki legitimasi sosial tinggi belum tentu memenuhi prosedur hukum. Negara substantif membutuhkan

keduanya, karena legalitas tanpa legitimasi dapat menciptakan jarak antara hukum dan rakyat, sedangkan legitimasi tanpa legalitas dapat melahirkan ketidakpastian dan membuka ruang bagi kekuasaan tanpa batas. Karena itu, perubahan konstitusi idealnya memiliki legalitas sekaligus legitimasi, dan semakin fundamental suatu perubahan, semakin tinggi pula tuntutan terhadap legitimasi yang menyertainya.

Jika hanya pasal teknis yang berubah, tingkat partisipasi dapat berbeda dengan perubahan yang mengubah distribusi kekuasaan secara besar-besaran.

Prinsip tersebut dapat disebut sebagai **proportional legitimacy** yaitu kualitas legitimasi harus sebanding dengan kedalaman perubahan.

Dalam konteks tersebut, keterlibatan rakyat tidak boleh hanya terjadi setelah keputusan dibuat. Rakyat harus mendapat kesempatan memahami alasan perubahan, konsekuensi, pilihan alternatif, serta risiko yang mungkin muncul.

Partisipasi juga harus bermakna. Tidak cukup hanya mengadakan seminar, membuka konsultasi secara formal, atau mempublikasikan naskah yang sulit dipahami publik. Partisipasi yang bermakna harus memberi kesempatan kepada masyarakat untuk memahami persoalan, menyampaikan pandangan, memengaruhi proses pengambilan keputusan, dan mengetahui bagaimana masukan mereka dipertimbangkan.

Rakyat harus memiliki akses terhadap informasi yang dapat dibaca, ruang untuk menyampaikan

pandangan, serta mekanisme yang membuat pandangan tersebut benar-benar dipertimbangkan.

Di sinilah teknologi modern membuka kemungkinan baru. Konstitusi dahulu dibahas melalui forum fisik. Hari ini partisipasi nasional dapat dilakukan melalui platform digital, konsultasi daring, deliberasi publik, dan berbagai mekanisme yang memungkinkan jutaan warga terlibat.

Namun, teknologi juga membawa risiko yaitu disinformasi dapat menyebar, manipulasi opini dapat terjadi, dan polarisasi dapat meningkat. Karena itu, partisipasi digital harus disertai pendidikan publik, literasi informasi, dan sistem informasi yang sehat agar keterlibatan rakyat tidak mudah dimanipulasi. Negara substantif bukan sekadar negara yang memberikan ruang bagi rakyat untuk bersuara, melainkan negara yang membantu rakyat membangun kemampuan untuk menggunakan suaranya secara sadar, kritis, dan bertanggung jawab.

9.6. Persetujuan Rakyat terhadap Perubahan Fundamental

Di sinilah perdebatan mengenai referendum memperoleh tempat. Jika perubahan menyentuh fondasi negara, apakah persetujuan rakyat secara langsung diperlukan?

Tidak ada jawaban universal. Berbagai negara menggunakan model berbeda. Ada yang mewajibkan referendum untuk perubahan tertentu. Ada yang menyerahkan perubahan kepada parlemen dengan

syarat mayoritas khusus. Ada yang menggunakan kombinasi keduanya.

Buku ini tidak perlu memaksakan bahwa setiap perubahan konstitusi wajib referendum. Yang lebih penting adalah prinsip dasarnya yaitu **semakin fundamental perubahan, semakin kuat legitimasi rakyat yang diperlukan.**

Persetujuan rakyat dapat mengambil berbagai bentuk seperti referendum sebagai bentuk paling langsung, konvensi konstitusi sebagai bentuk deliberatif, majelis konstituante dengan mandat khusus, konsultasi publik yang luas, atau kombinasi beberapa mekanisme. Persoalannya bukan memilih bentuk yang paling populer, melainkan memastikan pemilik kedaulatan tidak sepenuhnya terputus dari perubahan yang mengatur hubungan antara mereka dan kekuasaan. Sebagaimana pengelola rumah dapat mengganti lampu atau memperbaiki saluran air tanpa meminta persetujuan seluruh penghuni, tetapi perubahan terhadap fondasi atau struktur kepemilikan membutuhkan tingkat persetujuan yang berbeda.

Demikian pula, kebijakan sehari-hari dapat dijalankan pemerintah dan undang-undang dibentuk melalui prosedur legislasi, tetapi perubahan yang menyentuh fondasi kedaulatan membutuhkan legitimasi yang lebih tinggi. Persetujuan rakyat juga tidak boleh direduksi menjadi suara mayoritas semata, karena hak minoritas harus dilindungi dan prinsip-prinsip dasar kemanusiaan tidak boleh dengan mudah dihapus oleh suara terbanyak.

Demokrasi substantif karena itu harus mempertemukan kedaulatan rakyat dengan konstitusionalisme yaitu rakyat berdaulat, tetapi kedaulatan dijalankan dalam tata nilai, di mana mayoritas memiliki suara, tetapi minoritas tetap memiliki martabat.

Di sinilah Pancasila menjadi ***kernel* bangsa** di mana kerakyatan tidak berdiri sendiri, melainkan bergerak bersama Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, dan Keadilan Sosial. Karena itu, persetujuan rakyat terhadap perubahan fundamental tidak boleh dibaca sebagai demokrasi angka semata, melainkan sebagai persetujuan yang disertai **hikmat kebijaksanaan**.

9.7. Konstitusi sebagai *Firmware* Negara

Analogi ***firmware*** membantu menempatkan konstitusi dalam struktur konseptual buku ini.

Dalam sebuah sistem teknologi, *firmware* berada pada lapisan mendasar yang menghubungkan perangkat dan fungsi dasar. *Firmware* menentukan bagaimana bagian-bagian sistem saling berhubungan sebelum aplikasi berjalan.

Dalam negara, konstitusi menjalankan fungsi yang serupa dengan firmware. Konstitusi menentukan bentuk negara, pembagian kekuasaan, cara lembaga bekerja, siapa yang memiliki kewenangan, batas kekuasaan, mekanisme perubahan, serta hak-hak dasar warga negara. Karena itu, perubahan konstitusi dapat dipahami sebagai pembaruan firmware yang memiliki dampak terhadap keseluruhan sistem negara.

Namun, tidak setiap pihak dapat memperbarui firmware sesuka hati. Perubahan pada tingkat ini memiliki risiko jauh lebih besar daripada perubahan pada tingkat kebijakan atau aplikasi karena kesalahan dapat memengaruhi seluruh sistem. Karena itu, perubahan konstitusi membutuhkan prosedur yang hati-hati dan legitimasi yang memadai. Jika rakyat merupakan pemilik kedaulatan, maka konstitusi tidak boleh diubah seolah-olah negara merupakan milik operator.

Pemerintah menjalankan pengelolaan sehari-hari, lembaga negara menjalankan fungsi konstitusional, dan pengadilan menjalankan kewenangan yudisial. Masing-masing memiliki kewenangan yang diberikan oleh konstitusi, tetapi kewenangan tersebut merupakan mandat, bukan kepemilikan atas negara. Sumber legitimasi tertinggi tetap berada pada rakyat.

Dalam kerangka analogi teknologi yang digunakan buku ini, Pancasila dapat dipahami sebagai kernel bangsa yang memberikan nilai inti, sedangkan konstitusi merupakan firmware negara yang menerjemahkan nilai tersebut ke dalam arsitektur ketatanegaraan. Lembaga negara merupakan bagian dari sistem yang menjalankan fungsi tertentu, pemerintah berperan sebagai operator yang mengelola negara sehari-hari, sementara rakyat merupakan pemilik kedaulatan yang menjadi sumber legitimasi.

Jika hubungan tersebut terbalik, masalah akan muncul. Operator dapat menganggap sistem sebagai miliknya, lembaga dapat menganggap kewenangan sebagai hak pribadi, dan rakyat dapat berubah dari

pemilik menjadi pengguna pasif. Karena itu, kepemilikan kedaulatan harus selalu disertai mekanisme kontrol agar rakyat tetap memiliki akses terhadap arah fundamental negara.

Konstitusi harus kuat, tetapi kekuatannya tidak berasal dari ketidakmampuannya untuk berubah. Konstitusi justru kuat ketika mampu menjaga nilai dasar sekaligus menyediakan mekanisme perubahan yang sah dan legitim. Konstitusi harus stabil, tetapi stabil tidak berarti beku, harus dihormati. Tetapi dihormati tidak berarti disakralkan, dan harus dijaga. Tetapi dijaga tidak berarti rakyat kehilangan hak untuk mengevaluasinya.

Pada titik inilah gagasan bahwa konstitusi bukan kitab suci memperoleh makna. Konstitusi dibuat oleh manusia melalui proses formal, sehingga dapat memiliki kekurangan dan dapat mengalami perubahan. Namun, karena perubahan konstitusi dapat memengaruhi seluruh struktur negara, perubahan tersebut tidak boleh menjadi permainan kekuasaan. Konstitusi tidak boleh terlalu mudah diubah sehingga kehilangan stabilitas, tetapi juga tidak boleh terlalu sulit diubah sehingga kesalahan sistem menjadi permanen.

Negara substantif membutuhkan keseimbangan antara stabilitas dan perubahan. Konstitusi harus cukup stabil untuk menjaga kontinuitas, cukup fleksibel untuk menghadapi perkembangan zaman, cukup kuat untuk membatasi kekuasaan, dan cukup terbuka untuk menerima koreksi. Konstitusi juga harus cukup legal untuk menciptakan kepastian sekaligus cukup legitim agar rakyat tetap merasa memiliki.

Analogi rumah juga dapat membantu menjelaskan hubungan tersebut. Sebuah keluarga dapat memiliki kesepakatan dasar dalam membangun rumah tangga setelah akad, tetapi kehidupan bersama membutuhkan aturan, pembagian tanggung jawab, cara mengambil keputusan, cara menyelesaikan masalah, dan cara menjaga tujuan bersama. Aturan tersebut dapat berubah seiring perkembangan kehidupan, tetapi tujuan membangun keluarga yang tenteram dan bermartabat tetap menjadi dasar yang harus dijaga.

Demikian pula negara. Proklamasi merupakan akad kemerdekaan, sedangkan konstitusi menjadi aturan fundamental kehidupan Republik. Namun, aturan tersebut dibuat untuk membantu bangsa mencapai tujuan kemerdekaan, bukan tujuan kemerdekaan dibuat untuk melayani aturan. Ketika suatu aturan tidak lagi mampu membawa negara menuju tujuan tersebut, evaluasi dan perbaikan menjadi bagian dari tanggung jawab kebangsaan.

Karena itu, memperbaiki konstitusi bukanlah pengkhianatan terhadap negara. Jika dilakukan dengan benar, perubahan konstitusi dapat menjadi bentuk kecintaan dan tanggung jawab terhadap negara. Yang harus ditolak bukan perubahan itu sendiri, melainkan perubahan yang dilakukan tanpa legitimasi, tanpa kehati-hatian, tanpa keterbukaan, atau semata-mata demi kepentingan kekuasaan sesaat.

Dalam refleksi 81 tahun kemerdekaan, pertanyaan mengenai konstitusi menjadi semakin penting. Indonesia telah mengalami perubahan besar sejak 1945, sementara masyarakat, ekonomi, teknologi, hubungan

global, dan sistem informasi terus berkembang. Namun, pertanyaan fundamental tetap sama, yaitu apakah konstitusi semakin memperkuat rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

Pertanyaan tersebut seharusnya menjadi pusat evaluasi. Bukan sekadar apakah konstitusi semakin modern, apakah lembaga negara semakin banyak, atau apakah prosedur semakin kompleks, tetapi apakah hubungan antara rakyat dan negara semakin sehat. Apakah rakyat semakin memiliki akses terhadap kekuasaan, apakah pemerintah semakin mudah diawasi, apakah lembaga semakin akuntabel, apakah keputusan fundamental semakin legitim, dan apakah keadilan semakin nyata.

Konstitusi bukan kitab suci, tetapi juga bukan dokumen biasa. Konstitusi merupakan hukum dasar yang menentukan bagaimana Republik bekerja dan bagaimana kekuasaan dibatasi. Karena itu, konstitusi harus selalu berada dalam hubungan dengan rakyat sebagai pemilik kedaulatan.

Lembaga negara dapat menjalankan kewenangannya, ahli hukum dapat menafsirkan, hakim dapat memutus, dan MPR dapat menjalankan kewenangan perubahan sesuai prosedur konstitusional. Namun, sumber legitimasi tertinggi tidak berpindah. Rakyat tetap menjadi pemilik kedaulatan.

Pada akhirnya, pertanyaan mengenai konstitusi bukan hanya siapa yang secara legal dapat mengubahnya. Pertanyaan yang lebih dalam adalah siapa yang memberikan legitimasi kepada perubahan

tersebut. Di sanalah perbedaan antara negara formal dan negara substantif kembali terlihat.

Negara formal cukup memastikan perubahan dilakukan sesuai prosedur. Negara substantif memastikan prosedur tersebut tetap terhubung dengan pemilik kedaulatan. Negara formal menjaga konstitusi, sedangkan negara substantif memastikan konstitusi menjaga rakyat.

Jika pada suatu saat firmware negara perlu diperbarui, pembaruan tersebut tidak boleh melupakan prinsip paling mendasar. Perangkat ini bukan milik operator. Negara adalah amanah, konstitusi adalah instrumen, dan rakyat adalah pemilik kedaulatannya.

BAB 10
Referendum: Ketika Rakyat Ditanya

Jika kedaulatan berada di tangan rakyat, maka salah satu pertanyaan paling mendasar dalam kehidupan ketatanegaraan adalah kapan rakyat perlu ditanya secara langsung. Tidak setiap keputusan negara harus dikembalikan kepada rakyat melalui pemungutan suara nasional. Negara modern terlalu kompleks untuk dijalankan dengan demokrasi langsung pada setiap persoalan. Pemerintah membutuhkan ruang untuk mengambil keputusan administratif, parlemen membutuhkan ruang untuk membentuk undang-undang, pengadilan membutuhkan kemandirian untuk memutus perkara, dan lembaga negara lainnya membutuhkan kewenangan untuk menjalankan fungsi masing-masing. Namun tidak semua keputusan mempunyai bobot yang sama. Ada keputusan yang bersifat teknis, ada yang bersifat strategis, dan ada pula keputusan yang mengubah fondasi kehidupan bernegara. Pada lapisan terakhir inilah pertanyaan mengenai persetujuan rakyat menjadi sangat penting.

Referendum merupakan salah satu mekanisme yang dikenal untuk meminta rakyat memberikan keputusan langsung terhadap persoalan tertentu. Dalam kerangka kedaulatan rakyat, referendum dapat dipahami sebagai salah satu bentuk ketika pemilik kedaulatan tidak hanya memilih wakil atau pemimpin, tetapi diminta memberikan jawaban langsung terhadap

pertanyaan yang dianggap fundamental. Namun referendum bukan alat yang selalu benar untuk setiap keadaan. Referendum juga mempunyai keterbatasan, risiko penyederhanaan persoalan kompleks, potensi manipulasi informasi, serta kemungkinan terjadinya dominasi mayoritas terhadap kelompok yang lebih kecil. Karena itu, pembahasan mengenai referendum tidak boleh berhenti pada romantisme bahwa setiap keputusan langsung rakyat pasti lebih demokratis. Yang harus dicari adalah hubungan yang tepat antara **kedaulatan, legitimasi, pengetahuan, deliberasi, dan perlindungan konstitusional**.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, referendum mempunyai posisi yang menarik. UUD 1945 yang ditetapkan pada 18 Agustus 1945 tidak sejak awal mensyaratkan referendum untuk perubahan UUD. Ketentuan mengenai referendum baru muncul jauh kemudian melalui TAP MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum dan kemudian dijabarkan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Referendum. TAP tersebut pada pokoknya mengatur bahwa apabila MPR berkehendak mengubah UUD 1945, terlebih dahulu harus meminta pendapat rakyat melalui referendum. Dengan demikian, referendum merupakan bagian dari sistem hukum pada periode tertentu, bukan mekanisme yang melekat sejak berdirinya Republik.

Pada 13 November 1998, TAP MPR Nomor VIII/MPR/1998 mencabut TAP MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum. Setelah itu, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Referendum juga dicabut melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1999

yang mulai berlaku pada 23 Maret 1999. Dengan demikian, ketika perubahan UUD 1945 dilakukan pada 1999–2002, mekanisme referendum yang dibentuk pada era 1980-an memang sudah tidak lagi berlaku.

Catatan sejarah tersebut penting agar pembahasan mengenai referendum tidak dibangun di atas kesimpulan yang keliru. Tidak tepat mengatakan bahwa sejak 1945 setiap perubahan UUD wajib mendapat persetujuan rakyat melalui referendum. Tidak tepat pula mengatakan bahwa empat perubahan UUD 1945 pada 1999–2002 melanggar TAP referendum yang masih berlaku, sebab TAP tersebut telah dicabut pada 1998. Kritik yang lebih tepat dan secara akademik jauh lebih kuat berada pada lapisan berbeda yaitu **setelah mekanisme referendum dicabut, apakah perubahan fundamental konstitusi tetap memiliki tingkat legitimasi rakyat yang memadai, dan bagaimana seharusnya hubungan antara rakyat dengan perubahan konstitusi dirancang untuk masa depan?**

Pertanyaan tersebut bukan persoalan legalitas masa lalu semata. Pertanyaan tersebut merupakan bagian dari pencarian bentuk **negara substantif**, yaitu negara yang tidak hanya mampu menunjukkan bahwa perubahan dilakukan melalui lembaga yang berwenang, tetapi juga mampu menjelaskan hubungan perubahan fundamental tersebut dengan pemilik kedaulatan.

10.1. Mengapa Keputusan Fundamental Memerlukan Legitimasi Tinggi

Tidak semua keputusan negara mempunyai akibat yang sama. Pemerintah dapat mengubah prosedur administrasi, menyusun program kementerian, menentukan prioritas belanja, atau menjalankan berbagai kebijakan yang dapat diperbaiki pada waktu berikutnya. Undang-undang juga dapat diubah apabila terbukti tidak sesuai dengan perkembangan zaman. Namun perubahan konstitusi mempunyai sifat yang berbeda karena konstitusi menentukan arsitektur paling dasar kehidupan negara.

Konstitusi menentukan siapa memegang kewenangan, bagaimana kekuasaan dibatasi, bagaimana lembaga negara berhubungan, bagaimana rakyat diwakili, bagaimana presiden dipilih, bagaimana kekuasaan kehakiman bekerja, serta bagaimana konstitusi itu sendiri dapat diubah. Dengan kata lain, perubahan konstitusi bukan sekadar perubahan di dalam sistem. Perubahan konstitusi dapat menjadi perubahan terhadap sistem itu sendiri.

Karena itu, keputusan fundamental membutuhkan legitimasi yang lebih tinggi daripada keputusan biasa.

Prinsip tersebut dapat dirumuskan sederhana yaitu **semakin besar dampak suatu keputusan terhadap struktur dasar negara, semakin tinggi legitimasi yang seharusnya dibutuhkan.**

Dalam kehidupan sehari-hari, prinsip serupa sebenarnya mudah dipahami. Seorang pengelola rumah dapat mengganti lampu tanpa meminta persetujuan

seluruh anggota keluarga. Namun apabila rumah hendak dijual, fondasi hendak dibongkar, atau struktur kepemilikan hendak diubah, tingkat persetujuan yang dibutuhkan tentu berbeda. Bukan karena keputusan sehari-hari tidak penting, tetapi karena dampak perubahan fundamental menyentuh hubungan setiap orang dengan rumah tersebut.

Demikian pula negara. Pemerintah dapat menjalankan administrasi berdasarkan mandat. Parlemen dapat membentuk undang-undang berdasarkan kewenangannya. Namun perubahan terhadap konstitusi menyentuh hubungan paling dasar antara rakyat dan negara.

Karena itu, negara substantif tidak cukup hanya bertanya apakah prosedur formal perubahan telah dipenuhi. Negara substantif juga bertanya apakah legitimasi perubahan tersebut sebanding dengan besarnya perubahan.

Dalam teori pemerintahan, legitimasi berfungsi sebagai jembatan antara kewenangan dan penerimaan. Sebuah lembaga dapat memiliki kewenangan hukum, tetapi keputusan yang sangat besar akan jauh lebih kokoh apabila masyarakat memahami, menerima, dan merasa dilibatkan dalam prosesnya.

Legitimasi tinggi juga penting untuk keberlanjutan. Konstitusi yang lahir atau berubah melalui proses yang dipercaya masyarakat akan lebih mudah menjadi fondasi jangka panjang. Sebaliknya, perubahan yang dipersepsikan sebagai hasil kepentingan elite berpotensi terus diperdebatkan setelah prosedurnya selesai.

Karena itu, legitimasi bukan lawan legalitas. Legalitas memberikan kepastian. Legitimasi memberikan penerimaan. Negara substantif memerlukan keduanya.

10.2. Referendum sebagai Instrumen Kedaulatan Rakyat

Referendum pada dasarnya adalah mekanisme untuk meminta rakyat memberikan keputusan secara langsung terhadap pertanyaan tertentu. Dalam kerangka demokrasi perwakilan, referendum dapat menjadi pelengkap ketika sebuah persoalan dianggap terlalu fundamental untuk hanya diselesaikan melalui mekanisme perwakilan biasa.

Nilai utama referendum terletak pada legitimasi langsung. Ketika rakyat memberikan jawaban terhadap sebuah pertanyaan konstitusional, keputusan tersebut mempunyai hubungan langsung dengan pemilik kedaulatan.

Namun hubungan langsung tersebut bukan berarti referendum selalu lebih baik daripada deliberasi perwakilan. Banyak persoalan konstitusional mempunyai kompleksitas tinggi. Satu pasal dapat berhubungan dengan puluhan pasal lain. Perubahan desain lembaga dapat menghasilkan konsekuensi yang tidak langsung terlihat. Jika persoalan kompleks disederhanakan menjadi pilihan "ya" atau "tidak", terdapat risiko bahwa rakyat memilih tanpa memperoleh gambaran penuh mengenai akibatnya.

Karena itu, referendum yang sehat membutuhkan sejumlah prasyarat. Pertanyaan yang diajukan harus jelas, informasi harus seimbang, pendapat yang berbeda

harus mendapat ruang, dan masyarakat harus memiliki waktu yang cukup untuk mempelajari persoalan yang diputuskan. Media harus mampu menyediakan informasi yang dapat dipercaya, proses kampanye perlu diawasi, pengaruh uang dan manipulasi digital harus dibatasi, serta hak-hak minoritas harus tetap dilindungi. Dengan demikian, referendum bukan sekadar pemungutan suara, melainkan proses deliberasi yang memberi kesempatan kepada rakyat untuk memahami persoalan sebelum mengambil keputusan secara langsung.

Dalam bahasa buku ini, referendum merupakan salah satu kemungkinan bentuk ***root access***. Rakyat tidak menjalankan *root access* setiap hari. Dalam kegiatan normal, sistem negara berjalan melalui lembaga-lembaga yang telah diberi mandat. Namun pada kondisi tertentu, ketika fondasi sistem hendak diubah, pemilik dapat diberikan akses lebih langsung.

Analogi tersebut juga menunjukkan mengapa referendum harus digunakan secara hati-hati. *Root access* adalah akses yang sangat kuat. Kesalahan pada tingkat tersebut dapat memengaruhi seluruh sistem. Karena itu, semakin tinggi tingkat akses, semakin kuat pula *safeguard* yang dibutuhkan.

Kedaulatan langsung tanpa pengetahuan dapat berubah menjadi populisme, tanpa perlindungan hak dapat berubah menjadi dominasi mayoritas, dan tanpa informasi yang sehat dapat mudah dimanipulasi. Karena itu, keputusan langsung rakyat tidak cukup hanya mengandalkan jumlah suara, tetapi harus ditopang oleh pengetahuan, perlindungan hak,

informasi yang dapat dipercaya, dan ruang deliberasi yang sehat. Referendum hanya menjadi instrumen negara substantif apabila kedaulatan rakyat dipertemukan dengan hikmat kebijaksanaan.

10.3. TAP MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum

Referendum dalam sejarah Indonesia mempunyai konteks hukum yang sangat spesifik. TAP MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum lahir pada masa Orde Baru. Ketetapan tersebut mengatur referendum dalam kaitannya dengan kemungkinan perubahan terhadap UUD 1945. Pasal 2 pada pokoknya menyatakan bahwa apabila MPR berkehendak mengubah UUD 1945, terlebih dahulu harus meminta pendapat rakyat melalui referendum.

Ketetapan tersebut perlu dibaca dalam konteks zamannya. Referendum yang dibentuk pada 1983 tidak sama dengan prinsip referendum yang telah ada sejak lahirnya UUD 1945. UUD 1945 asli tidak mencantumkan kewajiban referendum sebagai syarat perubahan konstitusi. Mekanisme referendum merupakan tambahan dalam tata hukum yang muncul melalui TAP MPR pada era tersebut. Karena itu, secara historis lebih tepat mengatakan bahwa **Indonesia pernah mempunyai rezim hukum referendum untuk perubahan UUD**, bukan bahwa referendum selalu merupakan syarat perubahan konstitusi sejak kemerdekaan.

Dua tahun kemudian, mekanisme tersebut dijabarkan lebih teknis melalui Undang-Undang Nomor

5 Tahun 1985 tentang Referendum. Undang-undang tersebut ditetapkan dan mulai berlaku pada 18 Maret 1985.

Keberadaan TAP dan undang-undang tersebut menunjukkan bahwa dalam suatu periode sejarah Indonesia pernah dikenal gagasan bahwa perubahan UUD memerlukan lapisan persetujuan rakyat secara langsung. Dari perspektif buku ini, keberadaan mekanisme tersebut menarik bukan semata-mata karena produk hukumnya, tetapi karena pertanyaan filosofis yang muncul di belakangnya.

Jika konstitusi merupakan *firmware* negara dan rakyat merupakan pemilik kedaulatan, apakah perubahan *firmware* memang seharusnya meminta konfirmasi kepada pemilik?

Namun pembacaan terhadap TAP 1983 juga tidak boleh dipisahkan dari karakter Orde Baru. Mekanisme referendum pada masa itu lahir dalam konteks yang antara lain sangat menekankan upaya mempertahankan dan mengamankan Pancasila dan UUD 1945. Karena itu, referendum dalam konteks 1983 tidak dapat serta-merta disamakan dengan referendum yang dirancang untuk memperluas demokrasi partisipatif pada masa kini. Dokumen TAP sendiri menempatkan referendum dalam rangka menjaga UUD 1945 dan konsensus Orde Baru.

Hal tersebut merupakan pelajaran penting. Sebuah mekanisme demokratis dapat mempunyai fungsi berbeda tergantung desain dan konteksnya. Referendum dapat menjadi instrumen kedaulatan rakyat.

Namun referendum juga dapat dirancang sedemikian rupa sehingga justru berfungsi menghambat perubahan.

Karena itu, kita tidak cukup hanya menanyakan apakah referendum ada. Kita harus menanyakan untuk apa referendum dirancang, siapa yang menentukan pertanyaan, bagaimana prosesnya, serta seberapa bebas rakyat dapat memilih.

Negara substantif membutuhkan desain referendum yang benar-benar memperkuat rakyat, bukan sekadar menggunakan nama rakyat untuk memperkuat status quo.

10.4. Pencabutan TAP Referendum Tahun 1998

Perubahan besar pada 1998 membawa perubahan pula terhadap berbagai produk hukum yang dibentuk pada era sebelumnya. Pada 13 November 1998, MPR menetapkan TAP MPR Nomor VIII/MPR/1998 yang secara khusus mencabut TAP MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum. JDIH MPR mencatat secara eksplisit bahwa objek pencabutan tersebut adalah TAP MPR Nomor IV/MPR/1983.

Dengan pencabutan tersebut, kewajiban referendum yang sebelumnya diatur melalui TAP MPR 1983 tidak lagi berlaku.

Namun perjalanan hukumnya belum selesai pada titik tersebut karena masih terdapat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Referendum. Undang-undang tersebut kemudian dicabut melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1999, yang berlaku mulai 23 Maret 1999.

Urutan waktu tersebut sangat penting:

- **1983** — TAP MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum.
- **1985** — UU Nomor 5 Tahun 1985 tentang Referendum.
- **13 November 1998** — TAP MPR Nomor VIII/MPR/1998 mencabut TAP Referendum 1983.
- **23 Maret 1999** — UU Nomor 6 Tahun 1999 mencabut UU Referendum 1985.

Dengan demikian, ketika MPR melakukan Perubahan Pertama terhadap UUD 1945 pada Oktober 1999, kerangka hukum referendum Orde Baru sudah tidak berlaku.

Fakta tersebut harus dinyatakan secara terang dalam buku ini agar kritik terhadap empat perubahan UUD 1945 tidak dibangun di atas premis yang keliru.

Empat perubahan tersebut **bukan dilakukan dengan melanggar TAP MPR 1983 yang masih berlaku**, karena TAP tersebut sudah dicabut.

Pertanyaan buku ini berbeda.

Pertanyaan yang hendak diajukan adalah setelah mekanisme referendum dicabut, apakah sistem perubahan konstitusi yang kemudian digunakan telah memberikan legitimasi rakyat yang cukup untuk perubahan sebesar itu?

Itulah persoalan **substantif**, bukan persoalan legalitas sederhana.

Pembedaan tersebut membuat argumentasi buku jauh lebih kuat. Kita tidak perlu mengatakan prosesnya ilegal untuk mempertanyakan tingkat legitimasi

langsung rakyat. Kita dapat mengakui legalitas sambil tetap mendiskusikan kualitas partisipasi.

Negara substantif justru membutuhkan keberanian melakukan pembedaan seperti itu.

10.5. Empat Perubahan UUD 1945

Setelah Reformasi 1998, UUD 1945 mengalami empat tahap perubahan pada 1999, 2000, 2001, dan 2002. Sumber resmi MPR mencatat Perubahan Pertama diputus pada 19 Oktober 1999, Perubahan Kedua pada 18 Agustus 2000, Perubahan Ketiga pada November 2001, dan Perubahan Keempat pada 10 Agustus 2002. Dokumen MPR dan Mahkamah Konstitusi sama-sama mendokumentasikan rangkaian empat tahap perubahan tersebut.

Empat perubahan tersebut menghasilkan transformasi besar terhadap arsitektur ketatanegaraan Indonesia. Hubungan antarlembaga berubah. Kedudukan MPR berubah. Pemilihan presiden mengalami perubahan mendasar. Struktur kekuasaan kehakiman berkembang. Lembaga-lembaga konstitusional baru muncul. Mekanisme *checks and balances* diperkuat. Rumusan hak asasi manusia diperluas. Bahkan Pasal 1 ayat (2) mengenai kedaulatan rakyat berubah dari rumusan yang menyatakan pelaksanaan sepenuhnya oleh MPR menjadi rumusan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Dokumentasi resmi Mahkamah Konstitusi mengenai perubahan UUD 1945 mencatat proses empat tahap tersebut dan perubahan besar pada struktur ketatanegaraan.

Perubahan sebesar itu harus dibaca secara adil. Di satu sisi, Reformasi membawa tuntutan kuat untuk membatasi kekuasaan, memperkuat demokrasi, melindungi hak, dan memperbaiki struktur negara. Perubahan konstitusi merupakan salah satu jawaban terhadap pengalaman sebelumnya.

Di sisi lain, dari perspektif buku ini, perubahan yang begitu mendasar tetap membuka ruang untuk mengevaluasi hubungan antara proses perubahan dan rakyat sebagai pemilik kedaulatan.

Pertanyaan tersebut tidak perlu dijawab dengan kesimpulan hitam-putih, bukan bahwa amandemen sepenuhnya benar atau sepenuhnya salah, dan bukan pula bahwa sesuatu yang sah tidak boleh dikritik atau sesuatu yang tidak melalui referendum otomatis menjadi tidak sah.

Pendekatan negara substantif justru menuntut penelitian yang lebih dalam terhadap prosesnya, termasuk bagaimana deliberasi berlangsung, seberapa luas masyarakat memahami perubahan, seberapa besar partisipasi masyarakat, dan bagaimana aspirasi rakyat disalurkan.

Perlu pula ditanyakan apakah generasi sesudahnya memahami alasan perubahan serta apakah perubahan tersebut menghasilkan struktur negara yang lebih mampu mewujudkan tujuan nasional. Pertanyaan-pertanyaan tersebut penting karena konstitusi bukan dokumen yang selesai setelah ditetapkan, melainkan harus terus diuji melalui praktik dan hasilnya dalam kehidupan bernegara.

10.6. Mengapa Persetujuan Rakyat Menjadi Pertanyaan Penting

Jika perubahan UUD 1945 pada 1999–2002 dilakukan melalui mekanisme yang sah setelah pencabutan aturan referendum, mengapa persetujuan rakyat masih menjadi pertanyaan penting? Jawabannya terletak pada pembedaan antara legal authority dan sovereign legitimacy.

Lembaga negara dapat memiliki kewenangan hukum untuk melakukan perubahan konstitusi, tetapi rakyat tetap merupakan sumber kedaulatan yang memberikan dasar legitimasi tertinggi. Keduanya tidak bertentangan, tetapi juga tidak identik, karena kewenangan menjelaskan siapa yang secara hukum berhak bertindak, sedangkan legitimasi menjelaskan mengapa tindakan tersebut dapat diterima sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat.

Dalam analogi buku ini, MPR atau organ perubahan konstitusi merupakan pihak yang mempunyai akses prosedural terhadap *firmware*. Namun pertanyaannya adalah apakah pada perubahan fundamental tertentu, *sovereign owner* perlu mempunyai mekanisme konfirmasi langsung.

Pertanyaan tersebut semakin relevan apabila dampak perubahan sangat luas dan berlaku lintas generasi. Konstitusi tidak hanya mengatur generasi yang membuat perubahan. Generasi yang belum lahir pun kelak hidup di dalam struktur yang dihasilkan.

Karena itu, legitimasi konstitusi tidak hanya mengenai suara mayoritas pada satu momentum. Konstitusi juga membutuhkan kemampuan untuk

bertahan karena dianggap adil, masuk akal, dan dapat diterima sebagai aturan bersama.

Persetujuan rakyat penting bukan karena rakyat selalu memiliki pengetahuan teknis yang lebih besar daripada para ahli, melainkan karena rakyat adalah pihak yang akan hidup di bawah struktur tersebut sekaligus sumber legitimasi sistem. Ahli dapat merancang, lembaga dapat membahas, dan parlemen dapat memutus, tetapi legitimasi tertinggi tetap memiliki hubungan dengan rakyat. Persetujuan rakyat juga memiliki fungsi pendidikan politik karena ketika masyarakat benar-benar diminta menentukan perubahan fundamental, mereka terdorong untuk mempelajari konstitusi, memahami fungsi MPR, mengetahui bagaimana kekuasaan presiden dibatasi, memahami cara parlemen bekerja, serta menilai akibat dari perubahan yang ditawarkan. Dengan demikian, partisipasi konstitusional bukan hanya proses mengambil keputusan, tetapi juga proses membangun pendidikan kewarganegaraan. Rakyat yang memahami konstitusi lebih sulit direduksi menjadi sekadar penduduk administratif, sementara rakyat yang memahami struktur kekuasaan akan lebih mampu mengawasi negara. Inilah salah satu fondasi penting bagi negara substantif.

10.7 Referendum Bukan Satu-Satunya Bentuk Kedaulatan Langsung

Meskipun referendum memiliki daya tarik yang besar sebagai bentuk partisipasi langsung, referendum

bukan satu-satunya cara untuk menghubungkan rakyat dengan keputusan fundamental.

Negara dapat mengembangkan berbagai mekanisme partisipasi konstitusional, mulai dari konsultasi publik yang sungguh-sungguh sejak awal proses perubahan, majelis konstituante yang dipilih dengan mandat khusus, konvensi konstitusi yang menghadirkan berbagai kelompok masyarakat, hingga majelis warga yang membahas isu tertentu melalui peserta yang dipilih secara representatif. Petisi konstitusional dapat membuka jalan bagi masyarakat untuk mengusulkan pembahasan, musyawarah publik dapat dilakukan secara bertingkat dari daerah hingga nasional, dan teknologi digital dapat memperluas partisipasi selama keamanan, identitas, keterbukaan, dan kualitas informasi dapat dijaga.

Setiap mekanisme memiliki kelebihan dan keterbatasan. Referendum memberikan legitimasi langsung, tetapi cenderung menghasilkan pilihan yang biner. Majelis konstituante memungkinkan deliberasi yang lebih mendalam, tetapi tetap bekerja melalui representasi. Majelis warga dapat menghasilkan pembahasan yang lebih informatif, tetapi hanya melibatkan sebagian warga. Sementara itu, platform digital dapat memperluas partisipasi, tetapi menghadapi risiko keamanan, manipulasi, kesenjangan akses, dan disinformasi.

Karena itu, negara substantif tidak perlu terobsesi pada satu bentuk partisipasi. Yang lebih penting adalah memastikan rakyat memiliki ruang yang bermakna, partisipasi berlangsung sebelum keputusan final,

informasi dapat dipahami, pendapat masyarakat benar-benar dipertimbangkan, dan keputusan yang fundamental memperoleh legitimasi yang lebih tinggi. Dengan demikian, referendum hanyalah salah satu instrumen dalam perangkat kedaulatan rakyat, karena kedaulatan rakyat jauh lebih besar daripada referendum.

10.8. Mendesain Partisipasi Konstitusional Rakyat

Tantangan terbesar bagi Indonesia ke depan bukan sekadar memutuskan apakah referendum perlu dihidupkan kembali. Pertanyaan yang lebih besar adalah bagaimana mendesain **partisipasi konstitusional rakyat** yang cocok dengan karakter Indonesia, Pancasila, perkembangan teknologi, jumlah penduduk, keragaman masyarakat, serta kebutuhan menjaga stabilitas negara.

Desain tersebut harus dimulai dengan membedakan tingkatan keputusan karena tidak semua persoalan dapat diperlakukan dengan mekanisme yang sama. Keputusan administratif cukup ditangani oleh lembaga eksekutif sesuai kewenangannya, pembentukan undang-undang dijalankan melalui mekanisme legislatif, sedangkan perselisihan hukum diselesaikan melalui kekuasaan kehakiman. Namun, ketika keputusan menyentuh perubahan fundamental terhadap konstitusi dan arsitektur negara, diperlukan lapisan legitimasi tambahan yang sepadan dengan besarnya dampak perubahan tersebut.

Lapisan legitimasi tersebut dapat dirancang secara bertahap sesuai dengan tingkat fundamentalitas

keputusan. Semakin besar dampaknya terhadap struktur kekuasaan, hak dasar, dan hubungan antara rakyat dengan negara, semakin kuat pula kebutuhan akan keterbukaan, deliberasi, partisipasi, dan bentuk persetujuan rakyat. Dengan demikian, desain negara substantif tidak menempatkan rakyat sebagai pengambil semua keputusan, tetapi memastikan bahwa rakyat memiliki ruang yang lebih kuat ketika keputusan tersebut menyangkut fondasi kedaulatannya.

Pertama, perubahan harus didahului naskah akademik dan penjelasan publik yang mudah dipahami. Bahasa konstitusi tidak boleh hanya menjadi bahasa ahli.

Kedua, proses pembahasan harus terbuka. Rakyat harus dapat mengetahui siapa mengusulkan apa, argumennya, konsekuensinya, serta pilihan alternatifnya.

Ketiga, partisipasi harus berlangsung sebelum keputusan ditetapkan, bukan hanya setelah desain hampir final.

Keempat, pandangan masyarakat harus didokumentasikan dan dijawab. Tidak semua aspirasi harus diterima, tetapi alasan penerimaan atau penolakan harus dapat dijelaskan.

Kelima, untuk perubahan tertentu yang menyentuh fondasi kedaulatan, referendum atau mekanisme persetujuan langsung lain dapat dipertimbangkan sebagai lapisan akhir legitimasi.

Keenam, hak-hak fundamental harus dilindungi agar proses demokratis tidak berubah menjadi alat mayoritas menindas minoritas.

Ketujuh, pendidikan konstitusi harus berjalan sebelum partisipasi. Demokrasi yang baik membutuhkan rakyat yang memperoleh kesempatan memahami persoalan.

Teknologi dapat memperkuat seluruh proses tersebut.

Indonesia mempunyai ratusan juta penduduk yang tersebar di ribuan pulau. Partisipasi nasional konvensional mempunyai biaya sangat besar. Teknologi digital membuka kemungkinan konsultasi yang lebih luas.

Namun, demokrasi digital tidak boleh dibangun secara naif. Identitas pemilih harus dapat diverifikasi, sistem harus dapat diaudit, keamanan siber harus tinggi, data pribadi harus dilindungi, dan sumber kode serta metode penghitungan perlu memiliki tingkat transparansi yang memadai. Mekanisme manual juga harus tersedia sebagai pengaman, sementara informasi palsu perlu dihadapi melalui pendidikan dan literasi publik, bukan melalui pengendalian informasi yang berlebihan.

Jika seluruh prasyarat tersebut dapat dibangun dengan baik, teknologi tidak hanya membuat negara lebih efisien, tetapi juga dapat memperpendek jarak antara rakyat dan konstitusi. Dalam kerangka akses kedaulatan, partisipasi konstitusional merupakan desain agar pemilik sistem tidak kehilangan akses terhadap perubahan fundamental. Namun, akses tersebut tetap membutuhkan pengaturan kewenangan yang jelas karena tidak semua fungsi diberikan pada tingkat yang sama, tidak semua keputusan memerlukan

persetujuan nasional, dan tidak semua orang dapat mengubah sistem sesuka hati.

Konstitusi justru memberikan aturan agar kedaulatan dapat digunakan tanpa merusak kehidupan bersama. Di sinilah Pancasila menjadi sangat penting, terutama sila keempat yang menghubungkan kerakyatan dengan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan. Demokrasi Indonesia karena itu tidak harus memilih antara demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan secara mutlak, sebab keduanya dapat dipadukan sesuai dengan sifat keputusan yang dihadapi.

Representasi tetap menjalankan fungsi pemerintahan dan legislasi sehari-hari, permusyawaratan memperkuat kualitas deliberasi, sementara partisipasi langsung dapat digunakan untuk keputusan yang sangat fundamental. Dengan demikian, referendum tidak harus dipahami sebagai antitesis terhadap MPR atau DPR, melainkan dapat ditempatkan sebagai mekanisme pelengkap dalam sistem yang lebih luas. MPR dapat menjalankan kewenangan konstitusionalnya, rakyat dapat memiliki mekanisme untuk memberikan legitimasi terhadap perubahan tertentu, ahli dapat membantu menyusun naskah, masyarakat sipil dapat memberikan kritik, dan Mahkamah dapat menjaga konstitusionalitas sesuai kewenangannya.

Seluruh unsur tersebut seharusnya dibangun sebagai sebuah ekosistem, bukan sebagai pesaing satu sama lain. Negara substantif membutuhkan ekosistem yang mampu mempertemukan kewenangan

institusional dengan kedaulatan rakyat. Karena itu, pertanyaan mengenai referendum sesungguhnya bukan sekadar apakah rakyat perlu ditanya, melainkan pada keputusan apa rakyat harus ditanya, bagaimana rakyat ditanya, informasi apa yang harus tersedia sebelum rakyat menjawab, dan bagaimana memastikan jawaban tersebut lahir dari pilihan yang bebas, sadar, dan bermakna.

Pertanyaan tersebut jauh lebih serius daripada sekadar memilih antara referendum atau tidak referendum. Sejarah Indonesia memberikan pelajaran penting bahwa hubungan antara konstitusi, lembaga negara, dan kedaulatan rakyat selalu membutuhkan keseimbangan antara kewenangan, prosedur, partisipasi, dan legitimasi.

Referendum pernah masuk dalam tata hukum melalui TAP MPR 1983 dan UU 5 Tahun 1985. Kemudian keduanya dicabut dalam rangka perubahan Reformasi melalui TAP MPR VIII/MPR/1998 dan UU 6 Tahun 1999. Setelah mekanisme itu tidak lagi berlaku, UUD 1945 diubah empat tahap pada 1999–2002 oleh MPR sesuai struktur hukum konstitusional pada masa tersebut.

Membaca urutan tersebut secara benar justru memperkuat tesis buku.

Persoalannya bukan membuktikan bahwa amandemen 1999–2002 ilegal karena tidak melalui referendum. Dasar untuk kesimpulan seperti itu tidak ada, karena rezim hukum referendum memang telah dicabut sebelum perubahan pertama dilakukan.

Persoalannya adalah sesuatu yang jauh lebih mendalam. Setelah 81 tahun kemerdekaan, apakah Indonesia perlu mendesain kembali hubungan antara pemilik kedaulatan dan perubahan terhadap aturan paling fundamental negara?

Apakah constitutional ownership rakyat sudah mempunyai padanan yang memadai dalam constitutional control? Apakah rakyat cukup hanya memilih anggota lembaga yang kemudian memperoleh kewenangan konstitusional, atau pada perubahan tertentu perlu tersedia lapisan persetujuan yang lebih langsung? Pertanyaan tersebut merupakan bagian penting dari desain negara substantif karena menyangkut hubungan antara kewenangan lembaga dan rakyat sebagai sumber kedaulatan.

Jawabannya tidak harus kembali persis kepada mekanisme yang pernah digunakan pada 1983. Indonesia pada 2026 bukan lagi Indonesia pada 1983 karena teknologi, masyarakat, kesadaran, dan struktur konstitusi telah berubah. Karena itu, jika partisipasi langsung hendak dikembangkan, desainnya juga harus disesuaikan dengan kebutuhan masa kini, bukan sekadar menghidupkan kembali produk hukum lama. Yang dibutuhkan adalah mekanisme yang mampu menerjemahkan prinsip kedaulatan rakyat ke dalam bentuk partisipasi yang relevan, aman, terbuka, dan bermakna.

Referendum mungkin menjadi salah satu instrumen, tetapi tujuan akhirnya bukan referendum. Tujuan akhirnya adalah kedaulatan substantif, yaitu sistem yang tidak menjadikan rakyat sebagai pengelola

harian negara, tetapi juga tidak membuat rakyat kehilangan akses terhadap keputusan yang paling fundamental. Pemerintah tetap harus mampu bekerja, parlemen tetap harus mampu bermusyawarah dan mengambil keputusan, pengadilan tetap harus menjaga hukum, dan MPR tetap menjalankan kewenangan konstitusional sesuai UUD. Namun, rakyat tidak boleh menjadi pihak yang hanya menyaksikan perubahan mendasar terhadap negara dari luar.

Jika konstitusi dipahami sebagai firmware negara dan rakyat sebagai pemilik kedaulatan, maka desain perubahan konstitusi harus mempertahankan hubungan yang jelas antara perancang, pelaksana, dan pemilik sistem. Ahli dapat merancang perubahan, lembaga dapat memproses dan menetapkannya sesuai kewenangan, tetapi legitimasi akhirnya tetap memiliki hubungan dengan rakyat. Inilah makna terdalam dari gagasan referendum sebagai ruang ketika rakyat ditanya.

Rakyat tidak harus selalu ditanya dalam setiap keputusan negara. Namun, rakyat juga tidak boleh tidak pernah ditanya ketika persoalannya menyangkut fondasi hubungan mereka dengan negara. Di sanalah negara formal mulai bergerak menuju negara substantif. Negara formal cukup memiliki prosedur perubahan konstitusi, sedangkan negara substantif bertanya apakah prosedur tersebut memiliki legitimasi yang sebanding dengan kedalaman perubahan.

Negara formal memastikan perubahan dilakukan secara sah. Negara substantif memastikan perubahan tersebut juga dipahami, dipertimbangkan, dan memiliki

hubungan yang kuat dengan pemilik kedaulatan. Pada akhirnya, konstitusi bukan hanya dokumen mengenai bagaimana negara bekerja, melainkan kesepakatan fundamental mengenai bagaimana rakyat menyerahkan sebagian pelaksanaan kekuasaan kepada negara. Karena itu, ketika kesepakatan fundamental tersebut hendak diubah, satu pertanyaan akan selalu layak diajukan.

Sudahkah rakyat benar-benar ditanya?

BAB 11
Root Access Negara

Pembahasan mengenai negara sering dimulai dari lembaga, kekuasaan, pemerintahan, hukum, atau konstitusi. Cara membaca seperti itu penting, tetapi belum selalu membawa kita kepada pertanyaan yang paling mendasar, yaitu siapa sebenarnya pemilik sistem negara. Ketika sebuah negara telah berdiri selama puluhan tahun, memiliki birokrasi yang besar, lembaga yang kompleks, jutaan aparatur, ribuan peraturan, partai politik, mekanisme pemilu, anggaran yang sangat besar, serta hubungan internasional yang luas, perhatian masyarakat mudah terserap kepada cara mesin tersebut bekerja. Negara kemudian terlihat seperti sesuatu yang telah ada dengan sendirinya. Pemerintah berganti, pejabat datang dan pergi, undang-undang berubah, tetapi mesin terus berjalan. Dalam keadaan seperti itu, hubungan antara mesin negara dengan pihak yang menjadi sumber legitimasi keberadaannya dapat semakin sulit terlihat.

Buku ini menggunakan analogi sistem teknologi untuk membuat hubungan tersebut lebih mudah dibaca. Analogi tidak dimaksudkan untuk menyederhanakan negara menjadi komputer. Negara jauh lebih kompleks karena di dalamnya terdapat manusia, sejarah, nilai, kebudayaan, hukum, kepentingan, kekuasaan, dan kehidupan bersama. Namun analogi sistem membantu menunjukkan lapisan-lapisan yang sering tercampur ketika membicarakan negara. Dalam kerangka ini, **Pancasila**

ditempatkan sebagai *kernel* bangsa, konstitusi sebagai *firmware* negara, institusi negara sebagai *system architecture*, pemerintah sebagai operator, sedangkan rakyat sebagai *sovereign owner*. Dari susunan tersebut lahirlah pertanyaan yang menjadi inti bab ini yaitu jika rakyat adalah pemilik kedaulatan, apakah rakyat masih mempunyai ***root access*** terhadap negara?

Root access dalam buku ini bukan istilah hukum positif dan bukan pula istilah baku dalam ilmu hukum tata negara. Istilah tersebut digunakan sebagai metafora konseptual untuk menjelaskan kemampuan tertinggi pemilik kedaulatan dalam menjaga arah fundamental sistem negara. Karena itu, *root access* tidak boleh dipahami sebagai hak setiap individu untuk mengambil alih pemerintahan, membatalkan hukum sesuka hati, atau mengintervensi seluruh keputusan lembaga negara. Justru *root access* harus bekerja melalui konstitusi, hukum, tata nilai, dan mekanisme yang disepakati bersama. Kedaulatan rakyat tanpa sistem dapat berubah menjadi kekacauan. Sebaliknya, sistem tanpa akses substantif pemilik kedaulatan dapat berubah menjadi mesin yang semakin jauh dari rakyat.

Persoalan negara substantif terletak pada keseimbangan tersebut. Negara membutuhkan stabilitas, tetapi stabilitas tidak boleh membekukan koreksi. Pemerintah membutuhkan kewenangan, tetapi kewenangan tidak boleh berubah menjadi kepemilikan. Institusi membutuhkan otonomi untuk bekerja, tetapi institusi tidak boleh terlepas dari tujuan negara. Konstitusi membutuhkan keteguhan, tetapi konstitusi bukan kitab suci yang tidak dapat dievaluasi. Pada

lapisan paling mendasar, seluruh sistem harus tetap dapat ditelusuri kembali kepada rakyat sebagai sumber kedaulatan.

11.1. Negara sebagai Sistem

Negara dapat dipahami sebagai suatu sistem besar yang terdiri atas banyak unsur yang saling berhubungan. Ada rakyat, wilayah, hukum, konstitusi, pemerintahan, lembaga negara, birokrasi, pertahanan, keamanan, sistem ekonomi, sistem pendidikan, sistem fiskal, serta berbagai mekanisme lain yang memungkinkan kehidupan bersama berlangsung. Tidak satu pun unsur tersebut bekerja sepenuhnya sendiri. Perubahan pada satu bagian dapat memengaruhi bagian lainnya. Karena itu, persoalan negara tidak selalu dapat diselesaikan dengan mengganti orang.

Ketika pelayanan publik buruk, penyebabnya belum tentu hanya pejabat yang buruk. Bisa terdapat desain kelembagaan yang tidak tepat, regulasi yang tumpang tindih, sistem insentif yang keliru, mekanisme pengawasan yang lemah, atau distribusi kewenangan yang tidak sehat. Ketika korupsi berulang meskipun orang yang terlibat berganti, persoalannya mungkin tidak lagi berada hanya pada moral individu, tetapi juga pada struktur yang memungkinkan perilaku tersebut terus muncul.

Di sinilah pendekatan sistem menjadi penting. Sistem mempunyai masukan, proses, keluaran, tujuan, serta mekanisme koreksi. Negara menerima mandat, pajak, sumber daya, partisipasi, dan berbagai bentuk

kontribusi masyarakat sebagai masukan. Negara memproses semua itu melalui pemerintahan dan institusi. Hasilnya berupa keamanan, keadilan, pendidikan, pelayanan kesehatan, pembangunan, infrastruktur, perlindungan sosial, kepastian hukum, dan berbagai layanan publik lainnya.

Namun sistem yang sehat tidak cukup hanya menghasilkan keluaran. Keluaran harus dibandingkan dengan tujuan.

Indonesia telah menentukan tujuan negara dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Tujuan tersebut dapat dipahami sebagai orientasi sistem.

Karena itu, ukuran keberhasilan negara bukan hanya apakah anggaran terserap, undang-undang dibuat, proyek selesai, atau pemilu terselenggara. Semua merupakan indikator proses. Pertanyaan substantifnya adalah apakah proses tersebut membawa bangsa mendekati tujuan negara.

Sebuah sistem juga membutuhkan *feedback*. Tanpa umpan balik, kesalahan dapat terus berulang. Dalam negara demokratis, pemilu, kritik publik, pers, lembaga pengawasan, pengadilan, partisipasi masyarakat, penelitian akademik, dan berbagai mekanisme lainnya merupakan bagian dari *feedback loop*.

Masalah muncul ketika *feedback* tidak lagi memengaruhi sistem. Rakyat berbicara, tetapi tidak didengar. Pengawasan menemukan masalah, tetapi tidak ditindaklanjuti. Kritik muncul, tetapi hanya dianggap gangguan. Pemilu mengganti operator, tetapi pola sistem tidak berubah.

Dalam keadaan demikian, persoalan tidak lagi sekadar berada pada operator. Evaluasi harus bergerak menuju arsitektur sistem.

Negara substantif adalah negara yang mempunyai kemampuan melakukan koreksi terhadap dirinya sendiri tanpa harus menunggu keruntuhan.

11.2. Pancasila sebagai *Kernel* Bangsa

Dalam analogi yang digunakan buku ini, Pancasila ditempatkan sebagai ***kernel* bangsa**. Istilah *kernel* dipilih untuk menggambarkan lapisan nilai paling mendasar yang menjadi orientasi kehidupan bersama. Pancasila bukan sekadar rangkaian lima kalimat yang ditempatkan dalam dokumen kenegaraan. Pancasila memuat orientasi tentang hubungan manusia dengan Tuhan, hubungan antarmanusia, persatuan kehidupan kebangsaan, cara kekuasaan rakyat dijalankan, serta tujuan keadilan sosial.

Pancasila karena itu tidak boleh direduksi menjadi slogan negara.

Ketuhanan Yang Maha Esa memberikan orientasi transenden bahwa kehidupan negara tidak berdiri dalam kekosongan moral. Kemanusiaan yang adil dan beradab menempatkan martabat manusia sebagai ukuran. Persatuan Indonesia menjaga kehidupan

bersama agar perbedaan tidak menghancurkan rumah kebangsaan. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan memberikan arah mengenai bagaimana kekuasaan dijalankan. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia memberikan tujuan sosial dari keseluruhan sistem.

Kelima sila tersebut tidak berdiri sebagai modul yang terpisah, melainkan sebagai satu kesatuan nilai yang saling melengkapi. Kerakyatan tanpa kemanusiaan dapat berubah menjadi tirani mayoritas, Ketuhanan tanpa kemanusiaan dapat disalahgunakan sebagai legitimasi pemaksaan, persatuan tanpa keadilan dapat berubah menjadi tuntutan kepatuhan, dan keadilan tanpa kerakyatan dapat berkembang menjadi kebijakan paternalistik. Karena itu, Pancasila harus dibaca sebagai kesatuan nilai yang menjadi dasar bagi seluruh penyelenggaraan negara.

Jika Pancasila dipahami sebagai kernel, maka seluruh lapisan di atasnya harus selaras dengan nilai tersebut. Konstitusi menerjemahkan nilai dasar ke dalam aturan fundamental, institusi bekerja berdasarkan konstitusi, pemerintah menjalankan fungsi melalui institusi, dan kebijakan seharusnya menghasilkan kehidupan yang semakin mendekati tujuan nilai tersebut. Setiap lapisan memiliki fungsi berbeda, tetapi semuanya harus bergerak dalam arah yang sama.

Ketika terjadi jarak antara nilai dasar dan praktik negara, persoalannya dapat dibaca sebagai ketidakselarasan sistem. Pancasila mengajarkan

kerakyatan, tetapi praktik formalnya dapat menjadi terlalu elitis. Pancasila mengamanatkan keadilan sosial, tetapi struktur ekonomi dapat menghasilkan kesenjangan yang ekstrem. Pancasila menempatkan kemanusiaan yang adil dan beradab sebagai nilai dasar, tetapi hukum dapat kehilangan rasa keadilan, dan Pancasila menegaskan persatuan, sementara kekuasaan dapat justru hidup dari polarisasi.

Dalam keadaan seperti itu, persoalannya bukan terletak pada Pancasila sebagai kernel, melainkan pada apakah firmware, arsitektur, institusi, dan operator negara masih menerjemahkan nilai dasarnya secara benar. Karena itu, pembaruan negara substantif tidak harus dimulai dengan mengganti nilai dasar, tetapi dengan menguji kembali kompatibilitas seluruh sistem terhadap nilai yang menjadi fondasinya. Dengan demikian, perubahan bukan diarahkan untuk meninggalkan kernel bangsa, melainkan untuk memastikan seluruh sistem negara semakin mampu menerjemahkan nilai tersebut dalam kehidupan nyata.

11.3. Konstitusi sebagai *Firmware* Negara

Jika Pancasila merupakan *kernel*, konstitusi dapat dianalogikan sebagai ***firmware*** **negara**. Konstitusi menerjemahkan nilai dasar menjadi aturan fundamental mengenai bagaimana sistem bekerja.

UUD menentukan bentuk negara, struktur kekuasaan, lembaga, hubungan kewenangan, hak konstitusional, mekanisme demokrasi, serta berbagai prinsip fundamental lainnya. Karena itu, konstitusi berada pada posisi strategis antara nilai dan institusi.

Analogi *firmware* juga membantu menjelaskan mengapa konstitusi harus stabil tetapi tetap dapat diperbarui.

Firmware yang berubah setiap saat membuat sistem tidak stabil. Sebaliknya, *firmware* yang tidak pernah dapat diperbarui akan kesulitan menghadapi perubahan kebutuhan dan menemukan jalan keluar ketika terdapat kelemahan desain.

Konstitusi juga demikian.

Konstitusi tidak boleh menjadi permainan mayoritas pejabat sementara. Setiap pergantian pemerintahan tidak boleh diikuti perubahan aturan dasar demi kepentingan penguasa baru. Namun konstitusi juga tidak boleh disakralkan sampai masyarakat tidak dapat mengevaluasi apakah desain yang ada masih mampu menjalankan tujuan negara.

Karena konstitusi merupakan firmware negara, perubahan terhadapnya mempunyai dampak yang bersifat sistemik. Mengubah masa jabatan bukan sekadar mengganti angka, mengubah hubungan antarlembaga bukan sekadar memindahkan kewenangan, dan mengubah mekanisme representasi bukan sekadar mengubah prosedur. Setiap perubahan tersebut dapat memengaruhi keseimbangan kekuasaan, hubungan antara lembaga negara, serta posisi rakyat dalam sistem ketatanegaraan. Karena itu, semakin mendasar suatu pembaruan konstitusi, semakin tinggi pula tuntutan terhadap legitimasi yang menyertainya.

Di sinilah pembahasan Bab 9 dan Bab 10 bertemu dengan konsep *root access*. Persoalannya bukan sekadar siapa yang secara legal mempunyai kewenangan

mengubah UUD. Persoalan substantifnya adalah bagaimana perubahan *firmware* tetap memperoleh hubungan legitimasi dengan *sovereign owner*.

Konstitusi harus menjadi penghubung antara rakyat dan kekuasaan, bukan dinding yang memisahkan keduanya.

11.4. Institusi Negara sebagai *System Architecture*

Nilai membutuhkan struktur agar dapat bekerja. Konstitusi karena itu melahirkan dan mengatur berbagai institusi negara. Dalam analogi sistem, keseluruhan hubungan antarinstitusi dapat dipahami sebagai ***system architecture***.

Presiden mempunyai fungsi tertentu, DPR menjalankan fungsi legislatif sesuai kewenangannya, dan MPR memiliki kewenangan yang ditentukan oleh konstitusi. DPD memiliki ruang kewenangan tertentu dalam sistem perwakilan, sementara Mahkamah Agung bersama badan peradilan di bawahnya menjalankan kekuasaan kehakiman sesuai struktur konstitusional dan Mahkamah Konstitusi menjalankan kewenangan konstitusionalnya. BPK melaksanakan fungsi pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, sedangkan berbagai institusi lainnya menjalankan tugas berdasarkan hukum. Keseluruhan lembaga tersebut memiliki fungsi yang berbeda, tetapi semuanya bekerja dalam satu arsitektur konstitusional yang pada akhirnya memperoleh legitimasi dari rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

Arsitektur tersebut penting karena kekuasaan tidak boleh terkonsentrasi tanpa kontrol. Negara

modern membutuhkan distribusi kewenangan agar setiap institusi dapat menjalankan fungsi sekaligus membatasi kemungkinan penyalahgunaan oleh institusi lain.

Namun, arsitektur negara yang semakin kompleks juga membawa risiko. Semakin banyak lembaga, semakin sulit bagi masyarakat memahami siapa yang bertanggung jawab atas suatu keputusan, sehingga ketika keberhasilan terjadi banyak pihak dapat mengklaimnya, sementara ketika kegagalan terjadi tanggung jawab dapat saling dilempar. Karena itu, arsitektur negara harus memiliki pembagian fungsi dan mekanisme pertanggungjawaban yang jelas.

Institusi bukanlah tujuan, melainkan perangkat untuk mencapai tujuan negara. Keberhasilan institusi tidak semata-mata diukur dari besarnya gedung, jumlah pegawai, besarnya anggaran, atau banyaknya program, tetapi dari seberapa baik fungsi yang dijalankannya menghasilkan manfaat bagi kepentingan rakyat. Jika sebuah institusi tidak mampu menjelaskan hubungan antara kewenangan yang dimilikinya dan tujuan yang hendak dicapai, maka institusi tersebut perlu dievaluasi.

Negara substantif tidak perlu takut melakukan audit terhadap sistem ketatanegaraan. Audit tersebut bukan dimaksudkan untuk menghancurkan institusi, melainkan untuk memastikan bahwa fungsi, kewenangan, sumber daya, dan mekanisme pertanggungjawaban masih selaras dengan tujuan negara. Dengan demikian, evaluasi menjadi bagian dari pemeliharaan negara agar arsitekturnya tetap bekerja

untuk rakyat, bukan sekadar mempertahankan keberadaan institusinya.

11.5. Pemerintah sebagai Operator

Pemerintah memegang posisi yang sangat penting karena menjalankan sebagian besar aktivitas negara sehari-hari. Namun dalam kerangka *root access*, pemerintah harus ditempatkan secara tepat.

Pemerintah bukan negara dan bukan pula pemilik negara. Pemerintah adalah operator yang memperoleh mandat konstitusional untuk menjalankan fungsi pemerintahan, sedangkan negara memiliki kontinuitas yang melampaui masa suatu pemerintahan. Presiden, menteri, dan pejabat dapat berganti, tetapi negara tetap berjalan karena itu loyalitas kepada negara tidak identik dengan loyalitas kepada pemerintah tertentu.

Pembedaan tersebut sangat penting dalam negara substantif. Kritik terhadap pemerintah tidak otomatis merupakan permusuhan terhadap negara, sebagaimana pemerintah tidak boleh menggunakan simbol negara untuk menempatkan dirinya seolah-olah identik dengan Republik. Pemerintah menjalankan mandat untuk kepentingan negara dan rakyat, bukan untuk menjadikan kewenangan sebagai miliknya sendiri.

Pemerintah memiliki akses yang besar terhadap sistem negara. Pemerintah mengelola anggaran, menggerakkan birokrasi, menyusun kebijakan, mengelola hubungan luar negeri sesuai kewenangannya, serta mengendalikan berbagai instrumen administrasi. Karena akses tersebut besar,

mekanisme pengawasan dan pertanggungjawabannya juga harus kuat.

Dalam teknologi, semakin tinggi hak akses seorang operator, semakin ketat pula pencatatan, audit, dan pengendalian kewenangan yang dibutuhkan. Prinsip yang sama berlaku dalam penyelenggaraan negara. Semakin besar kewenangan yang diberikan kepada pemerintah, semakin besar pula tuntutan terhadap transparansi, pengawasan, dan pertanggungjawaban.

Negara substantif tidak membutuhkan pemerintah yang lemah. Justru negara substantif membutuhkan pemerintah yang kuat untuk menjalankan amanah, menghadapi ancaman, menegakkan hukum, melindungi sumber daya, dan menjaga kepentingan nasional. Namun, kekuatan tersebut harus tetap dibatasi dan diawasi agar tidak berubah menjadi kepemilikan atas negara, karena pemerintah harus cukup kuat untuk menjalankan kekuasaan, tetapi tidak boleh begitu kuat hingga rakyat kehilangan kemampuan untuk mengawasinya.

11.6. Rakyat sebagai *Sovereign Owner*

Di atas seluruh pembahasan tersebut terdapat rakyat. Bukan di atas dalam pengertian rakyat dapat melakukan apa saja tanpa hukum, tetapi di atas dalam pengertian **sumber legitimasi kedaulatan**.

Buku ini menggunakan istilah ***sovereign owner*** untuk menegaskan posisi tersebut. Rakyat bukan pemilik dalam pengertian kepemilikan privat. Negara bukan perusahaan dan wilayah negara bukan barang

milik yang dapat dibagi kepada individu. *Sovereign ownership* menunjuk pada kedudukan kolektif rakyat sebagai sumber legitimasi tertinggi dalam negara demokratis.

Pembedaan tersebut penting agar istilah pemilik negara tidak disalahartikan sebagai kepemilikan pribadi atas seluruh aset dan institusi negara. Rakyat tidak memiliki gedung kementerian secara pribadi, tidak dapat mengambil aset negara sesuka hati, tidak dapat memerintahkan hakim memutus perkara tertentu, dan tidak dapat mengabaikan hukum dengan mengatasnamakan kedaulatan rakyat. Kepemilikan yang dimaksud adalah kepemilikan dalam pengertian kedaulatan, yaitu kedudukan rakyat sebagai sumber legitimasi tertinggi dalam penyelenggaraan negara.

Karena itu, kedaulatan rakyat tidak bekerja melalui tindakan individual tanpa batas. Kedaulatan dijalankan melalui konstitusi, hukum, institusi, representasi, partisipasi, dan mekanisme pertanggungjawaban. Dengan demikian, rakyat tetap menjadi sumber kedaulatan tanpa mengubah negara menjadi milik pribadi setiap warga negara.

Namun justru karena rakyat merupakan sumber kedaulatan, seluruh struktur negara harus dapat dipertanggungjawabkan kembali kepada rakyat.

Di sinilah perbedaan antara rakyat dan penduduk kembali terlihat. Penduduk merupakan kategori teritorial-administratif. Warga negara merupakan kategori keanggotaan yuridis. Sedangkan dalam kerangka buku ini, rakyat terutama digunakan untuk

menunjuk subjek kolektif yang menjadi sumber kedaulatan.

Ketika rakyat hanya diperlakukan sebagai penerima layanan, hubungan dengan negara berubah menjadi hubungan pelanggan. Ketika hanya diperlakukan sebagai wajib pajak, hubungan tersebut menjadi hubungan fiskal, dan ketika hanya diperlakukan sebagai pemilih, hubungan tersebut menjadi hubungan elektoral. Namun, ketika rakyat dipahami sebagai pemilik kedaulatan, seluruh hubungan tersebut memperoleh dimensi yang lebih dalam karena rakyat bukan hanya menerima layanan, membayar pajak, atau memberikan suara. Rakyat memberikan mandat, membiayai negara, menaati hukum, sekaligus memiliki hak untuk mengetahui, mengawasi, mengoreksi, dan pada tingkat tertentu turut menentukan arah fundamental sistem negara. Dengan demikian, kedaulatan rakyat tidak berhenti pada pemberian mandat, tetapi juga mencakup hubungan yang terus berlangsung antara rakyat dan kekuasaan sepanjang negara menjalankan mandat tersebut.

11.7 Apa yang Dimaksud *Root Access*?

Sampailah kita pada konsep utama bab ini.

Root access dalam sistem komputer merupakan tingkat akses yang memungkinkan pengendalian terhadap bagian-bagian fundamental sistem. Dalam buku ini, istilah tersebut digunakan sebagai metafora bagi **kapasitas konstitusional tertinggi rakyat sebagai pemilik kedaulatan untuk menjaga, mengoreksi, dan**

menentukan arah fundamental negara melalui mekanisme yang sah.

Konsep tersebut memiliki beberapa unsur penting. Pertama, root access bersumber dari kedaulatan rakyat dan merupakan kekuasaan kolektif, bukan kekuasaan individual. Kedua, root access tetap bekerja dalam kerangka hukum dan terutama digunakan untuk persoalan yang bersifat fundamental. Ketiga, penggunaannya harus memiliki pengaman yang memadai agar tidak berubah menjadi tirani mayoritas atau populisme sesaat.

Dengan demikian, demonstrasi tidak dengan sendirinya merupakan root access, sebagaimana pemilu juga bukan keseluruhan bentuk akses tersebut. Referendum dapat menjadi salah satu bentuknya, tetapi bukan satu-satunya. Partisipasi konstitusional, mekanisme koreksi terhadap mandat, perubahan fundamental, serta berbagai bentuk kontrol terhadap struktur negara juga dapat menjadi bagian dari desain root access.

Prinsip yang ingin ditekankan adalah bahwa pemilik kedaulatan tidak boleh kehilangan seluruh akses terhadap lapisan fundamental sistem. Dalam keadaan normal, rakyat memang mendelegasikan banyak fungsi kepada lembaga negara dan mekanisme representasi, karena delegasi diperlukan agar negara dapat berjalan secara efektif. Namun, delegasi bukanlah abdikasi, pemberian mandat bukan berarti menyerahkan kedaulatan secara permanen, dan representasi bukan pengalihan kepemilikan kedaulatan.

Di sinilah root access berbeda dari pemerintahan sehari-hari. Rakyat tidak perlu mengoperasikan negara setiap hari, tetapi harus memiliki mekanisme konstitusional untuk memastikan bahwa sistem tetap berada dalam batas mandat fundamentalnya. Dengan demikian, kedaulatan rakyat tetap hidup bukan melalui keterlibatan langsung dalam setiap keputusan, melainkan melalui adanya akses yang bermakna terhadap keputusan-keputusan yang menentukan arah dasar negara.

11.8. Ketika Pemilik Kehilangan Kendali

Sebuah sistem dapat mengalami keadaan ketika rakyat secara formal tetap diakui sebagai pemegang kedaulatan, tetapi secara substantif semakin sulit memengaruhi arah negara. Pemilu tetap dilaksanakan, partai politik tetap ada, parlemen tetap bersidang, dan pemerintah tetap terbentuk secara sah, tetapi hubungan antara rakyat dan keputusan negara dapat menjadi semakin panjang karena kebijakan semakin teknokratis, proses legislasi sulit diikuti, pengaruh struktur ekonomi terhadap negara semakin besar, informasi publik semakin kompleks, dan partisipasi masyarakat berhenti pada formalitas. Akibatnya, rakyat menghadapi paradoks karena secara konstitusional berdaulat, tetapi secara praktis merasa tidak memiliki kendali yang berarti.

Keadaan tersebut tidak berarti kedaulatan hilang secara hukum. Yang terjadi adalah semakin lebarnya jarak antara kedaulatan normatif dan kapasitas substantif rakyat untuk menggunakan kedaulatannya.

Semakin besar jarak tersebut, semakin rendah pula kepercayaan terhadap sistem karena masyarakat mulai merasa bahwa suara mereka tidak berarti, pemilu hanya mengganti orang, politik merupakan urusan elite, hukum terasa jauh, dan konstitusi menjadi dokumen yang hanya dapat dipahami oleh para ahli.

Pada titik tersebut, negara menghadapi persoalan yang lebih mendasar daripada sekadar ketidakpuasan terhadap pemerintah tertentu. Yang mulai melemah adalah rasa kepemilikan terhadap Republik. Negara substantif harus mencegah keadaan tersebut dengan memastikan bahwa rakyat dapat memengaruhi negara melalui cara-cara yang sah, kritik memiliki saluran, partisipasi menghasilkan akibat, pengawasan memperoleh tindak lanjut, pemilu memiliki makna, dan konstitusi dapat dipahami oleh masyarakat.

Jika seluruh jalan koreksi terasa tertutup, masyarakat dapat terdorong mencari jalan di luar sistem. Karena itu, menyediakan mekanisme koreksi bukan ancaman terhadap stabilitas negara, melainkan bagian dari pengaman stabilitas itu sendiri. Sistem yang menyediakan ruang koreksi memungkinkan ketegangan diselesaikan melalui mekanisme konstitusional sebelum berkembang menjadi krisis yang lebih besar.

11.9 *Ownership Capture*

Salah satu risiko terbesar ketika pemilik kehilangan kendali adalah apa yang dalam kerangka buku ini disebut ***ownership capture***.

Istilah ini digunakan untuk menggambarkan keadaan ketika sistem negara secara bertahap lebih responsif terhadap kelompok-kelompok yang mempunyai akses besar kepada kekuasaan daripada terhadap rakyat sebagai pemilik kedaulatan.

Ownership capture bukan berarti kepemilikan negara secara hukum benar-benar berpindah. Istilah tersebut merupakan metafora untuk menjelaskan **pengambilalihan pengaruh substantif terhadap sistem**.

Kelompok formal dapat melakukan capture, kelompok ekonomi dapat membangun pengaruh yang berlebihan, birokrasi dapat mengembangkan kepentingan institusionalnya sendiri, dan oligarki dapat memperoleh akses yang tidak proporsional terhadap pengambilan keputusan. Jaringan kepentingan bahkan dapat menghubungkan kekuasaan dan ekonomi, sementara kepentingan eksternal dapat memperoleh pengaruh yang besar ketika negara kehilangan kemandirian strategis. Dalam keadaan tersebut, persoalannya bukan sekadar siapa yang secara formal memiliki kewenangan, tetapi siapa yang secara nyata memiliki akses terhadap proses pembentukan keputusan.

Capture terjadi ketika akses terhadap keputusan tidak lagi seimbang dengan prinsip kedaulatan rakyat. Rakyat memiliki satu suara dan menunggu pemilu untuk menentukan arah kekuasaan, sementara kelompok berkepentingan dapat berinteraksi dengan pembuat kebijakan secara terus-menerus, memengaruhi regulasi sejak tahap perumusan, dan memperoleh akses

sebelum keputusan diketahui publik. Ketimpangan tersebut menciptakan jarak antara hak yang secara formal setara dan kemampuan nyata untuk memengaruhi negara.

Karena itu, negara substantif tidak cukup hanya menjamin kesetaraan suara dalam pemilu. Negara juga harus memperhatikan kesetaraan akses terhadap informasi, proses legislasi, konsultasi publik, pengawasan, dan pembentukan kebijakan. Semakin besar ketimpangan akses antara rakyat dan kelompok berkepentingan, semakin besar pula risiko bahwa kedaulatan rakyat tetap ada secara formal tetapi kehilangan daya pengaruh secara substantif.

Tidak semua pengaruh terhadap pemerintah merupakan *capture*. Dunia usaha mempunyai hak menyampaikan kepentingan. Organisasi masyarakat mempunyai hak melakukan advokasi. Akademisi mempunyai hak memberi masukan. Kelompok profesi mempunyai hak memperjuangkan kebijakan.

Masalah muncul ketika satu atau beberapa kelompok mempunyai pengaruh begitu besar sehingga kepentingan umum menjadi subordinat.

Di sinilah transparansi, pengaturan konflik kepentingan, pembiayaan, keterbukaan proses legislasi, pers yang bebas, masyarakat sipil yang kuat, dan pengawasan publik menjadi penting.

Ownership capture tidak dapat dicegah hanya dengan moralitas pejabat. Dibutuhkan desain sistem. Sebab sistem yang membuka peluang *capture* akan terus menghasilkan persoalan meskipun orang berganti.

11.10. Mengembalikan *Root Access* kepada Pemilik Sah

Justru yang hendak dilakukan adalah **memperbaiki hubungan antara pemilik, sistem, dan operator**. Langkah pertama adalah mengembalikan kesadaran bahwa rakyat merupakan sumber kedaulatan. Kesadaran tersebut harus dibangun melalui pendidikan, agar rakyat memahami perbedaan antara negara dan pemerintah, memahami masyarakat, bangsa, rakyat, penduduk, dan warga negara, memahami fungsi konstitusi dan lembaga negara, memahami bagaimana anggaran bekerja, serta memahami hak dan kewajiban. Tanpa pengetahuan, *root access* hanya menjadi konsep.

Langkah kedua adalah memperkuat transparansi. Pemilik harus dapat melihat sistem. Anggaran harus mudah dipahami, proses legislasi harus dapat diikuti, kinerja institusi harus dapat diperiksa, konflik kepentingan harus dibuka, dan data publik harus tersedia dalam bentuk yang dapat digunakan.

Langkah ketiga adalah memperkuat partisipasi bermakna. Rakyat tidak cukup hanya diberi kolom komentar. Partisipasi harus terjadi ketika keputusan masih dapat berubah, masukan harus dicatat, argumen harus dipertimbangkan, dan alasan keputusan harus dijelaskan.

Langkah keempat adalah memperkuat mekanisme koreksi. Negara yang sehat harus menyediakan banyak jalur koreksi tanpa kekerasan, baik melalui pengadilan, pengawasan, petisi, pers, organisasi masyarakat, pemilu, deliberasi publik, maupun mekanisme

konstitusional. Semakin mudah sistem dikoreksi melalui jalur damai, semakin kecil kebutuhan masyarakat mencari jalan di luar sistem.

Langkah kelima adalah mendesain partisipasi rakyat untuk perubahan fundamental konstitusi. Referendum dapat menjadi salah satu pilihan, tetapi referendum bukan tujuan. Yang dicari adalah legitimasi substantif. Indonesia dapat memikirkan desain yang menggabungkan representasi, permusyawaratan, keahlian, konsultasi publik, teknologi digital, dan pada keadaan tertentu persetujuan langsung rakyat.

Langkah keenam adalah menjaga *kernel*. Mengembalikan *root access* bukan berarti semua nilai dapat diubah berdasarkan mayoritas sesaat. Pancasila menjadi orientasi. Ketuhanan menjaga dimensi moral, Kemanusiaan menjaga martabat, Persatuan menjaga rumah bersama, Kerakyatan menjaga kedaulatan, dan Keadilan sosial menjaga tujuan. Dengan demikian, *root access* bukan kekuasaan tanpa nilai, melainkan akses yang bekerja di dalam tata nilai.

Langkah ketujuh adalah memastikan operator tidak berubah menjadi pemilik. Pemerintah harus terus diingatkan bahwa mandat mempunyai batas waktu. Partai bukan pemilik Republik, pejabat bukan pemilik jabatan, birokrasi bukan pemilik negara, pengusaha bukan pemilik kebijakan, dan kelompok mayoritas bukan pemilik seluruh hak. Semua berada di dalam rumah yang sama.

Pada akhirnya, mengembalikan *root access* bukan terutama persoalan teknologi atau terminologi baru. Yang sedang dibicarakan adalah prinsip lama yang

justru menjadi fondasi demokrasi, yaitu **kekuasaan berasal dari rakyat dan harus dapat dipertanggungjawabkan kembali kepada rakyat**. Istilah *root access* hanya membuat prinsip tersebut terlihat dari sudut yang berbeda.

Jika negara dipahami sebagai sistem, kita dapat melihat lapisannya dengan lebih jelas. **Pancasila sebagai *kernel* bangsa**. **Konstitusi sebagai *firmware* negara**. **Institusi negara sebagai *system architecture***. **Pemerintah sebagai operator**. **Rakyat sebagai *sovereign owner***.

Dari susunan tersebut terlihat bahwa kesalahan terbesar bukan sekadar ketika operator bekerja buruk. Kesalahan yang lebih fundamental terjadi ketika operator mulai diperlakukan sebagai pemilik, ketika arsitektur menjadi tujuan, ketika *firmware* tidak dapat dikoreksi, atau ketika *kernel* tidak lagi diterjemahkan oleh sistem.

Dalam keadaan seperti itu, mengganti operator saja mungkin tidak cukup. Yang diperlukan adalah *system audit*. Apakah nilai dasarnya masih menjadi orientasi? Apakah konstitusi masih menerjemahkan nilai tersebut? Apakah arsitektur institusi masih efektif? Apakah distribusi kewenangan sehat? Apakah mekanisme pengawasan bekerja? Apakah rakyat masih mempunyai akses terhadap keputusan fundamental?

Pertanyaan terakhir menjadi ukuran penting negara substantif. Sebuah negara dapat memiliki seluruh atribut formal tetapi mengalami jarak besar antara pemilik dan sistem. Sebaliknya, negara substantif berusaha memperpendek jarak tersebut tanpa

menghancurkan institusi yang diperlukan untuk menjalankan pemerintahan.

Karena itu, *root access* bukan ajakan untuk mengambil alih negara. *Root access* adalah gagasan untuk **mengembalikan kendali fundamental negara kepada prinsip kedaulatan rakyat melalui mekanisme konstitusional yang tertib, sah, aman, dan berkeadaban**.

Perbedaannya sangat penting. Mengambil alih negara berarti mengganti pemegang kekuasaan, sedangkan mengembalikan *root access* berarti memperbaiki hubungan kekuasaan. Mengambil alih negara dapat hanya menghasilkan elite baru, sementara mengembalikan *root access* harus menghasilkan sistem yang lebih akuntabel. Mengambil alih negara berfokus pada siapa yang memerintah, sedangkan mengembalikan *root access* berfokus pada **siapa pemilik kedaulatan dan bagaimana pemilik tersebut menjaga sistemnya**.

Di sinilah gagasan negara substantif memperoleh bentuk yang semakin jelas. Negara formal mengatakan rakyat berdaulat, sedangkan negara substantif membangun mekanisme agar kedaulatan mempunyai daya. Negara formal mempunyai konstitusi, sedangkan negara substantif memastikan konstitusi tetap terhubung dengan pemilik kedaulatan. Negara formal mempunyai institusi, sedangkan negara substantif memastikan institusi menjalankan fungsi. Negara formal mempunyai pemerintah, sedangkan negara substantif memastikan pemerintah tetap menjadi operator, bukan pemilik.

Negara formal juga mempunyai pemilu, sedangkan negara substantif memastikan hubungan rakyat dengan negara tidak berhenti setelah pemilu. Negara formal mempunyai mekanisme perubahan konstitusi, sedangkan negara substantif memastikan perubahan fundamental mempunyai legitimasi yang sebanding dengan dampaknya.

Jika seluruh hubungan tersebut dapat dibangun, *root access* tidak perlu menjadi tombol yang sering digunakan. Justru sistem yang sehat membuat akses tertinggi jarang diperlukan karena operator bekerja baik, arsitektur berjalan benar, *firmware* stabil, mekanisme koreksi tersedia, dan *kernel* tetap menjadi orientasi.

Tujuan akhirnya bukan membuat rakyat terus-menerus mengambil alih pengelolaan negara. Tujuannya adalah membuat rakyat **tidak pernah kehilangan negara**.

Inilah perbedaan yang menentukan. Rakyat tidak perlu duduk di setiap kantor pemerintahan untuk menjadi pemilik kedaulatan. Rakyat tidak perlu memutus setiap kebijakan, tidak perlu menggantikan ahli, tidak perlu menggantikan hakim, dan tidak perlu menggantikan parlemen. Namun rakyat harus mempunyai jaminan bahwa seluruh institusi tersebut bekerja di dalam sistem yang pada akhirnya kembali kepada sumber kedaulatannya.

Maka *root access* negara bukan kekuasaan untuk merusak sistem. *Root access* adalah **hak konstitusional tertinggi untuk memastikan sistem tidak diambil alih dari tujuan pemiliknya**.

Dari sinilah gagasan ***ownership capture*** memperoleh lawannya. Jika *ownership capture* adalah keadaan ketika pengaruh substantif terhadap negara semakin terkonsentrasi pada kelompok tertentu, maka pengembalian *root access* adalah proses membuat sistem kembali transparan, akuntabel, partisipatif, dapat dikoreksi, dan terhubung kepada rakyat.

Bukan negara tanpa pemerintah. Bukan negara tanpa lembaga. Bukan negara tanpa hukum. Bukan pula kedaulatan tanpa batas. Yang hendak dibangun adalah negara yang tahu siapa sumber legitimasinya.

Pancasila menjaga nilainya. Konstitusi menjaga aturan dasarnya. Institusi menjaga fungsinya. Pemerintah menjalankan mandatnya. Rakyat menjaga kedaulatannya.

Jika hubungan tersebut berjalan dengan benar, negara tidak hanya sah secara formal. Negara mulai mempunyai substansi.

Dan pada titik itulah ungkapan **"kedaulatan berada di tangan rakyat"** tidak lagi berhenti sebagai kalimat di dalam konstitusi. Kedaulatan mempunyai arsitektur. Kedaulatan mempunyai mekanisme. Kedaulatan mempunyai kontrol. Kedaulatan mempunyai jalan untuk kembali kepada pemiliknya.

Sebab negara bukan milik operator yang sedang berkuasa. Negara adalah sistem kehidupan bersama, dan sumber kedaulatannya tetap berada pada rakyat.

BAGIAN VI — NEGARA SUBSTANTIF

BAB 12
Apa Itu Negara Substantif?

Indonesia tidak kekurangan atribut negara. Ada wilayah, pemerintahan, konstitusi, hukum, lembaga negara, birokrasi, angkatan bersenjata, kepolisian, mata uang, sistem perpajakan, hubungan diplomatik, pemilihan umum, serta pengakuan internasional. Dari sudut pandang formal dan yuridis, tidak ada alasan untuk menyangkal keberadaan Republik Indonesia sebagai negara. Indonesia telah berdiri, menjalankan pemerintahan, menjadi anggota masyarakat internasional, dan mempunyai seluruh perangkat utama sebuah negara modern. Karena itu, ketika buku ini membedakan **negara formal** dan **negara substantif**, pembedaan tersebut sama sekali tidak dimaksudkan untuk mengatakan bahwa Indonesia bukan negara secara hukum. Negara formal bukan negara palsu. Kemerdekaan formal juga bukan kemerdekaan palsu. Formalitas merupakan tahap yang sah, penting, dan bahkan diperlukan. Persoalannya adalah apakah bentuk yang sudah sah tersebut telah sepenuhnya berisi substansi yang menjadi tujuan pembentukannya.

Perbedaan itu dapat dipahami melalui analogi pernikahan yang telah digunakan dalam bagian sebelumnya. Akad nikah membuat hubungan dua manusia menjadi sah sebagai perkawinan. Tanpa akad yang memenuhi ketentuan, status formal pernikahan belum terbentuk. Namun tidak ada pasangan yang menikah hanya untuk memperoleh buku nikah. Legalitas merupakan pintu masuk menuju tujuan yang

lebih besar. Dengan mawaddah dan rahmah, pasangan terus berusaha mewujudkan keluarga yang sakinah. Dengan demikian, sahnya perkawinan dan tercapainya tujuan perkawinan merupakan dua lapisan yang saling berhubungan tetapi tidak identik.



Proklamasi 17 Agustus 1945 dapat dibaca dengan logika serupa. Proklamasi adalah pernyataan kemerdekaan yang membuka jalan bagi lahirnya negara Indonesia secara formal. UUD 1945 kemudian memberikan kerangka konstitusional bagi negara yang baru lahir. Pemerintahan dibentuk, lembaga dikembangkan, hukum disusun, kedaulatan dipertahankan, dan pengakuan internasional diperjuangkan. Semua merupakan pekerjaan historis yang tidak boleh diremehkan. Tanpa keberhasilan

membangun negara formal, pembicaraan mengenai negara substantif bahkan kehilangan wadahnya.

Namun 81 tahun setelah Proklamasi, pertanyaan bangsa harus bergerak lebih jauh. Pertanyaan tidak cukup lagi berhenti pada apakah Indonesia mempunyai negara. Pertanyaannya menjadi apakah negara yang telah dibentuk tersebut semakin mendekati hakikat dan tujuan pembentukannya. Apakah rakyat sebagai pemilik kedaulatan sungguh mempunyai daya terhadap negara? Apakah negara benar-benar melindungi? Apakah hukum menghadirkan keadilan? Apakah kekayaan menghasilkan kemakmuran bersama? Apakah pendidikan mencerdaskan kehidupan bangsa? Apakah keputusan strategis menunjukkan kedaulatan? Apakah kekuasaan dipahami sebagai amanah atau sebagai kepemilikan?

Pertanyaan-pertanyaan itulah yang membawa kita kepada konsep **negara substantif**.

Dalam kerangka buku ini, **negara substantif adalah negara yang tidak hanya sah keberadaannya, tetapi juga nyata menjalankan hakikat, tujuan, dan amanah keberadaannya. Negara ini memastikan struktur kekuasaannya tetap terhubung dengan rakyat sebagai pemilik kedaulatan, bekerja berdasarkan tata nilai, serta dapat dinilai dari kemampuannya melindungi, menghadirkan keadilan, memakmurkan, mencerdaskan, dan menjaga kedaulatan kehidupan bersama.**

Negara substantif karena itu bukan bentuk negara baru yang harus menggantikan Republik Indonesia. Negara substantif adalah kedalaman yang harus

diwujudkan di dalam Republik Indonesia. Bukan mengganti Indonesia, melainkan membuat Indonesia semakin menjadi Indonesia sebagaimana dicita-citakan ketika kemerdekaan diperjuangkan.

12.1. Dari Legalitas Menuju Hakikat

Legalitas merupakan fondasi penting kehidupan negara. Tanpa legalitas, kekuasaan mudah berubah menjadi kesewenang-wenangan. Pejabat harus mempunyai dasar kewenangan. Lembaga harus mempunyai dasar hukum. Pajak harus dipungut berdasarkan hukum. Anggaran harus ditetapkan melalui prosedur. Hukuman harus dijatuhkan melalui mekanisme yang sah. Pemilu harus mempunyai aturan. Pemerintah harus dibentuk berdasarkan konstitusi. Negara hukum tidak dapat bekerja hanya berdasarkan niat baik.

Namun legalitas mempunyai keterbatasan. Legalitas terutama menjawab pertanyaan **apakah sesuatu dilakukan berdasarkan kewenangan dan prosedur yang sah**. Legalitas belum selalu menjawab apakah hasilnya adil, bermanfaat, bermoral, dan sesuai dengan tujuan negara.

Sebuah kebijakan dapat memenuhi prosedur, tetapi tetap menghasilkan akibat yang buruk. Sebuah lembaga dapat sah secara hukum, tetapi tidak efektif menjalankan fungsinya. Sebuah anggaran dapat disahkan, tetapi tidak menghasilkan kemakmuran. Sebuah pemilu dapat terselenggara, tetapi kualitas representasinya tetap dipersoalkan. Sebuah hukum

dapat berlaku, tetapi penerapannya belum menghadirkan rasa keadilan.

Di sinilah negara substantif bergerak dari pertanyaan mengenai bentuk menuju pertanyaan mengenai hakikat. Negara substantif tidak meninggalkan legalitas, tetapi **melampaui legalitas menuju tujuan**, dengan menilai apakah prosedur, lembaga, kebijakan, dan hukum benar-benar menghasilkan kehidupan bernegara yang sesuai dengan tujuan konstitusional dan kepentingan rakyat.

Perbedaan tersebut sangat penting karena kritik terhadap negara formal sering disalahpahami sebagai penolakan terhadap hukum. Padahal justru sebaliknya. Negara substantif membutuhkan legalitas yang kuat. Hanya saja legalitas ditempatkan sebagai sarana untuk mencapai sesuatu yang lebih besar.

Konstitusi sendiri memberikan ukuran tersebut. Pembukaan UUD 1945 tidak hanya membentuk negara, tetapi sekaligus menyatakan tujuan pembentukannya. Negara dibentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Artinya, keberadaan setiap institusi harus selalu diuji terhadap tujuan yang hendak dicapai. Pemerintah ada untuk apa, hukum ada untuk apa, anggaran ada untuk apa, birokrasi ada untuk apa, dan kekuasaan ada untuk apa? Jawabannya tidak boleh berhenti pada alasan bahwa semuanya ada karena diperintahkan oleh

undang-undang, sebab negara mempunyai tujuan yang mendahului fungsi administratif tersebut.

Dengan demikian, negara substantif tidak hanya melakukan ***compliance audit*** terhadap prosedur, tetapi juga ***purpose audit*** terhadap tujuan. Apakah negara semakin melindungi, apakah kesejahteraan semakin dirasakan, apakah kehidupan bangsa semakin cerdas, dan apakah keadilan sosial semakin mendekati kenyataan? Jika prosedur berjalan tetapi tujuan terus tertinggal, yang dibutuhkan bukan pembongkaran terhadap legalitas, melainkan koreksi terhadap hubungan antara legalitas dan hakikat.

Negara formal bertanya, **"Apakah sistem berjalan?"** Negara substantif menambahkan pertanyaan yang lebih mendasar, **"Berjalan menuju ke mana?"**

12.2. Negara yang Benar-Benar Dimiliki Rakyat

Jika terdapat satu prinsip yang menjadi jantung negara substantif, prinsip tersebut adalah kedudukan rakyat sebagai pemilik kedaulatan.

Kepemilikan di sini, sebagaimana telah dijelaskan pada bab sebelumnya, bukan kepemilikan privat terhadap aset negara. Istilah pemilik digunakan dalam pengertian ***sovereign owner***, yaitu rakyat sebagai sumber legitimasi tertinggi. Negara bukan perusahaan dengan rakyat sebagai pemegang saham individual. Negara merupakan organisasi kehidupan bersama yang memperoleh legitimasi kedaulatannya dari rakyat.

Karena itu, negara substantif tidak cukup hanya menyebut rakyat dalam konstitusi. Kedudukan rakyat harus dapat ditemukan dalam cara sistem bekerja.

Rakyat memberikan mandat melalui pemilu, tetapi kedaulatan tidak berakhir setelah suara diberikan. Rakyat tetap mempunyai hak untuk mengetahui bagaimana mandat digunakan, mengawasi pelaksanaannya, menyampaikan keberatan, menggunakan mekanisme hukum untuk mempertahankan hak, serta berpartisipasi dalam pembentukan kebijakan. Pada keputusan yang sangat fundamental, hubungan antara kekuasaan dan rakyat harus semakin kuat.

Inilah perbedaan antara **mandat** dan **penyerahan kepemilikan**. Ketika rakyat memilih presiden, kedaulatan tidak berpindah menjadi milik presiden. Ketika rakyat memilih anggota DPR, kedaulatan tidak berpindah menjadi milik DPR. Ketika konstitusi memberikan kewenangan kepada lembaga negara, kedaulatan tidak berubah menjadi aset lembaga. Yang diberikan adalah mandat untuk menjalankan fungsi tertentu, bukan kepemilikan atas kedaulatan.

Karena itu, setiap mandat mempunyai batas, tujuan, dan pertanggungjawaban. Mandat diberikan untuk menjalankan fungsi tertentu dalam kerangka konstitusi dan hukum, sehingga pelaksana mandat tidak dapat memperlakukannya sebagai kekuasaan pribadi. Kedaulatan tetap berada pada rakyat sebagai sumber legitimasi, sementara lembaga negara menjalankan kewenangan sebagai bentuk amanah yang

harus dapat dipertanggungjawabkan kembali kepada rakyat.

Pemahaman tersebut mengubah cara melihat jabatan publik. Jabatan bukan kepemilikan, melainkan amanah. Anggaran bukan uang pemerintah, melainkan sumber daya publik yang pengelolaannya dipercayakan kepada pemerintah menurut hukum. Kewenangan bukan hak pribadi, melainkan instrumen untuk menjalankan fungsi.

Dalam negara substantif, rakyat juga tidak boleh direduksi menjadi sekadar **penduduk**. Penduduk penting sebagai kategori teritorial-administratif. Warga negara penting sebagai kategori keanggotaan yuridis. Namun rakyat mempunyai dimensi yang berbeda karena berkaitan dengan sumber kedaulatan.

Ketika manusia hanya dibaca sebagai data kependudukan, negara melihat angka. Ketika dibaca sebagai wajib pajak, negara melihat sumber penerimaan. Ketika dibaca sebagai pemilih, negara melihat suara. Ketika dibaca sebagai konsumen, ekonomi melihat daya beli. Namun, ketika manusia hadir sebagai **rakyat**, negara harus melihat pemilik kedaulatan. Perubahan cara pandang tersebut merupakan salah satu fondasi utama negara substantif.

Negara tidak lagi bertanya bagaimana membuat rakyat patuh kepada sistem saja. Negara juga harus bertanya bagaimana memastikan sistem tetap patuh kepada mandat rakyat dan konstitusi.

12.3. Negara yang Melindungi

Tujuan pertama yang disebut dalam Pembukaan UUD 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Kata **melindungi** mempunyai cakupan yang sangat luas. Perlindungan bukan hanya menjaga perbatasan dari serangan militer. Perlindungan mencakup keselamatan manusia, kepastian hukum, keamanan kehidupan, perlindungan terhadap hak, sumber daya, lingkungan hidup, serta masa depan generasi berikutnya.

Negara substantif karena itu harus mempunyai kapasitas perlindungan yang nyata. Seorang rakyat harus merasa bahwa hukum melindunginya ketika hak dilanggar, petani harus mempunyai kepastian terhadap ruang kehidupannya, dan nelayan harus memperoleh perlindungan terhadap sumber penghidupannya. Pekerja membutuhkan perlindungan dari eksploitasi, pelaku usaha membutuhkan kepastian hukum, anak membutuhkan perlindungan agar dapat tumbuh dengan baik, dan kelompok rentan membutuhkan kehadiran negara ketika kekuatan sosial atau ekonomi berada dalam posisi yang tidak seimbang. Dengan demikian, perlindungan bukan sekadar fungsi administratif negara, melainkan salah satu ukuran nyata apakah negara benar-benar hadir bagi rakyat.

Masyarakat di wilayah perbatasan harus merasakan kehadiran Republik bukan hanya melalui patok batas, tetapi melalui pelayanan dan pembangunan.

Perlindungan juga menyentuh kedaulatan sumber daya. Negara yang mempunyai kekayaan alam besar

tetapi tidak mampu memastikan kekayaan tersebut memberi manfaat yang adil kepada rakyat menghadapi persoalan substantif. Kekayaan formal berada di wilayah negara, tetapi manfaat substantif dapat mengalir secara tidak proporsional kepada kelompok yang mempunyai akses lebih besar.

Negara substantif harus mampu membedakan antara keterbukaan dan ketergantungan. Kerja sama internasional diperlukan, demikian pula investasi, perdagangan, dan teknologi dari luar, tetapi seluruh hubungan tersebut harus diletakkan dalam kerangka kepentingan bangsa. Negara yang melindungi tidak berarti negara menutup diri, melainkan negara mengetahui apa yang tidak boleh diserahkan. Di dalamnya terdapat kepentingan strategis, sumber daya strategis, data strategis, teknologi strategis, kemampuan pertahanan strategis, dan pengetahuan strategis yang harus tetap dijaga sebagai bagian dari kemandirian bangsa.

Perlindungan pada abad ke-21 bahkan semakin kompleks karena ancaman tidak hanya berbentuk pasukan yang memasuki wilayah. Serangan siber, manipulasi informasi, ketergantungan teknologi, penguasaan data, tekanan ekonomi, krisis pangan, energi, perubahan iklim, dan berbagai bentuk kerentanan baru dapat memengaruhi kedaulatan.

Karena itu, negara substantif adalah negara yang mempunyai kapasitas membaca ancaman sebelum rakyat menjadi korban.

12.4. **Negara** yang **Menghadirkan Keadilan**

Hukum dan keadilan tidak selalu identik. Hukum merupakan perangkat normatif yang dibutuhkan untuk mengatur kehidupan bersama, sedangkan keadilan merupakan salah satu tujuan yang harus diwujudkan melalui hukum. Karena itu, negara substantif tidak puas hanya karena hukum telah dibuat dan prosedur telah dijalankan, tetapi selalu kembali kepada pertanyaan mengenai keadilan.

Apakah hukum berlaku setara? Apakah orang yang mempunyai kekuatan ekonomi mendapatkan akses yang jauh lebih besar terhadap proses hukum dibandingkan rakyat biasa? Apakah proses memperoleh keadilan terlalu mahal? Apakah hukum dapat dipahami masyarakat? Apakah penegakan hukum konsisten? Apakah kewenangan negara digunakan secara proporsional? Pertanyaan-pertanyaan tersebut menunjukkan bahwa keberadaan hukum belum dengan sendirinya membuktikan hadirnya keadilan.

Keadilan substantif tidak berarti setiap orang memperoleh hasil yang sama. Keadilan berarti setiap manusia memperoleh perlakuan yang bermartabat dan sesuai dengan haknya, sementara perbedaan kondisi diperhitungkan secara wajar. Dalam konteks Pancasila, keadilan bahkan ditempatkan sebagai tujuan sosial melalui sila kelima, **Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia**.

Kata "seluruh" sangat penting. Keadilan sosial tidak boleh hanya dirasakan pusat ekonomi, tidak hanya kota besar, tidak hanya kelas menengah, tidak

hanya mereka yang mempunyai akses kepada kekuasaan, dan tidak hanya kelompok mayoritas. Keadilan harus mempunyai jangkauan kebangsaan.

Karena itu, negara substantif membutuhkan ukuran yang lebih dalam daripada pertumbuhan ekonomi agregat. Ketimpangan wilayah, akses pendidikan, kesehatan, tanah, pekerjaan, modal, teknologi, dan keadilan hukum harus ikut dibaca sebagai bagian dari keberhasilan negara dalam mewujudkan keadilan.

Keadilan juga berhubungan dengan generasi. Keputusan hari ini tidak boleh menghabiskan kemampuan generasi berikutnya untuk hidup layak. Eksploitasi sumber daya tanpa pemulihan dapat memberikan pendapatan hari ini tetapi meninggalkan kerusakan besok, utang dapat membantu pembangunan hari ini tetapi harus dijaga agar tidak memindahkan beban secara tidak adil, dan kebijakan lingkungan yang buruk dapat menghasilkan keuntungan sekarang tetapi mewariskan bencana.

Negara substantif karena itu bukan hanya adil terhadap rakyat yang hidup hari ini. **Negara juga harus adil terhadap rakyat yang belum lahir.**

12.5. Negara yang Memakmurkan

Indonesia mempunyai kekayaan alam, jumlah penduduk besar, posisi geografis strategis, keragaman hayati, laut yang luas, tanah yang subur di banyak wilayah, sumber energi, mineral, budaya, serta kemampuan manusia yang terus berkembang. Namun

kekayaan negara dan kemakmuran rakyat merupakan dua hal yang berbeda.

Negara dapat kaya sumber daya, tetapi rakyat belum tentu makmur. Ekonomi dapat tumbuh, tetapi distribusi manfaatnya dapat timpang. Produk domestik bruto dapat meningkat, tetapi biaya hidup juga dapat meningkat. Investasi dapat bertambah, tetapi kualitas pekerjaan belum tentu membaik. Infrastruktur dapat berkembang, tetapi akses terhadap kesempatan ekonomi tetap dapat terkonsentrasi. Karena itu, negara substantif tidak mengukur kemakmuran hanya dari angka makro, melainkan dari sejauh mana kemakmuran tersebut hadir sebagai pengalaman nyata dalam kehidupan rakyat.

Apakah keluarga mempunyai pangan yang cukup? Apakah rumah layak dapat dijangkau? Apakah pendidikan tidak menghancurkan kemampuan ekonomi keluarga? Apakah layanan kesehatan dapat diperoleh? Apakah pekerjaan memberikan kehidupan yang bermartabat? Apakah petani memperoleh nilai yang adil dari hasil produksi? Apakah nelayan memperoleh akses terhadap sumber daya? Apakah usaha kecil mempunyai kesempatan untuk tumbuh? Apakah generasi muda mempunyai jalan untuk membangun masa depan? Pertanyaan-pertanyaan tersebut membuat ekonomi kembali kepada manusia.

Dalam negara substantif, ekonomi bukan tujuan yang berdiri sendiri. Ekonomi merupakan sistem untuk menopang kehidupan. Pertumbuhan tetap penting karena tanpa pertumbuhan ruang distribusi menjadi sempit, demikian pula investasi, industri, infrastruktur,

dan produktivitas tetap penting, tetapi semuanya harus dihubungkan dengan tujuan kemakmuran bersama.

Pancasila tidak berhenti pada keadilan individual. Pancasila berbicara mengenai **keadilan sosial**, sehingga struktur ekonomi juga harus diuji. Siapa menguasai sumber produksi? Siapa memperoleh nilai tambah? Siapa menguasai teknologi? Siapa memiliki data? Siapa mengendalikan rantai pasok? Siapa memperoleh keuntungan terbesar dari kekayaan alam? Dan siapa yang menanggung kerusakan?

Negara substantif harus mampu memastikan bahwa kekayaan Nusantara menjadi fondasi kemakmuran rakyat, bukan hanya sumber akumulasi bagi kelompok yang mempunyai akses paling kuat. Dengan demikian, keberhasilan ekonomi tidak hanya diukur dari seberapa besar sistem menghasilkan kekayaan, tetapi juga dari seberapa adil kekayaan tersebut menciptakan kehidupan yang bermartabat bagi seluruh rakyat.

12.6. Negara yang Mencerdaskan

Tujuan negara yang sangat khas dalam Pembukaan UUD 1945 adalah **mencerdaskan kehidupan bangsa**.

Rumusan tersebut lebih luas daripada menyekolahkan penduduk.

Pendidikan formal merupakan bagian penting, tetapi kecerdasan kehidupan bangsa mencakup kemampuan masyarakat memahami dirinya, sejarahnya, negaranya, lingkungannya, teknologi, ekonomi, informasi, serta dunia yang terus berubah.

Negara substantif tidak hanya membutuhkan penduduk berijazah. Negara substantif membutuhkan rakyat yang mampu berpikir, membedakan informasi dan propaganda, membaca kebijakan, memahami hak, berdialog dengan perbedaan, menghasilkan ilmu, menguasai teknologi, membangun ekonomi, mengkritik kekuasaan secara argumentatif, dan mampu mengoreksi dirinya sendiri.

Dalam kerangka *root access*, pendidikan bahkan menjadi prasyarat kedaulatan. Pemilik yang tidak memahami sistem akan mudah kehilangan kendali terhadap sistem. Rakyat dapat mempunyai hak formal, tetapi tidak mempunyai kemampuan menggunakan hak tersebut secara substantif apabila informasi dan pengetahuan sangat terbatas.

Karena itu, mencerdaskan kehidupan bangsa merupakan proyek kedaulatan. Pendidikan kewarganegaraan tidak cukup mengajarkan kepatuhan, tetapi harus membuat generasi memahami mengapa negara ada, siapa pemilik kedaulatan, bagaimana konstitusi bekerja, apa perbedaan negara dan pemerintah, bagaimana anggaran publik digunakan, bagaimana hukum dibentuk, dan bagaimana kekuasaan dapat dikoreksi secara sah.

Negara yang takut kepada rakyat cerdas sebenarnya sedang mengakui kelemahan sistemnya. Negara substantif justru membutuhkan rakyat cerdas karena kualitas negara pada akhirnya bergantung pada kualitas pemilik kedaulatannya.

12.7. Negara yang Menjaga Kedaulatan

Kedaulatan bukan hanya persoalan bendera, lagu kebangsaan, perbatasan, atau pengakuan internasional. Semua simbol dan unsur tersebut penting, tetapi kedaulatan substantif jauh lebih luas. Sebuah negara dapat merdeka secara formal tetapi bergantung secara ekonomi, mempunyai wilayah tetapi tidak menguasai teknologi strategis, mempunyai pemerintahan sendiri tetapi sangat bergantung pada infrastruktur informasi dari luar, mempunyai kekayaan alam tetapi tidak menguasai rantai nilai, atau mempunyai penduduk besar tetapi bergantung pada pengetahuan yang diproduksi bangsa lain.

Karena itu, kedaulatan substantif mempunyai banyak dimensi, yaitu kedaulatan politik, kedaulatan hukum, kedaulatan ekonomi, kedaulatan pangan, kedaulatan energi, kedaulatan teknologi, kedaulatan data, kedaulatan pengetahuan, kedaulatan budaya, dan kedaulatan pertahanan. Tidak berarti semua harus diproduksi sendiri, karena tidak ada negara modern yang sepenuhnya mandiri. Dunia dibangun melalui interdependensi, tetapi terdapat perbedaan mendasar antara **interdependensi** dan **ketergantungan yang menghilangkan pilihan**.

Negara berdaulat dapat bekerja sama karena memilih, sedangkan negara yang terlalu bergantung dapat bekerja sama karena tidak mempunyai pilihan. Perbedaan tersebut sangat besar. Negara substantif karena itu harus membangun ***strategic autonomy***, yaitu kemampuan untuk menentukan keputusan

fundamental berdasarkan kepentingan bangsa meskipun tetap terhubung dengan dunia.

Kedaulatan juga harus dijaga dari dalam. Ketika kepentingan kelompok dapat menguasai kebijakan secara tidak proporsional, kedaulatan rakyat melemah. Ketika pemerintahan sangat bergantung kepada modal, *ownership capture* dapat terjadi. Ketika regulasi lebih responsif kepada kelompok berkekuatan besar dibandingkan kepentingan umum, struktur formal tetap ada tetapi substansi kedaulatan mengalami pengikisan.

Karena itu, menjaga kedaulatan tidak cukup hanya menjaga perbatasan. Kedaulatan harus dijaga dari **external capture** sekaligus **internal capture**. Negara harus cukup kuat menghadapi tekanan dari luar dan cukup sehat menghadapi penguasaan dari dalam. Dengan demikian, kedaulatan substantif bukan hanya kemampuan negara untuk berdiri sendiri, tetapi kemampuan untuk tetap menentukan arah hidup bersama tanpa kehilangan pilihan kepada kekuatan eksternal maupun kelompok yang berusaha menguasai negara dari dalam.

12.8. Negara sebagai Amanah

Seluruh pembahasan mengenai negara substantif akhirnya bertemu pada satu kata yang sederhana tetapi sangat mendalam, yaitu amanah. Jika negara dipahami sebagai milik kekuasaan, jabatan akan menjadi hadiah, sedangkan jika negara dipahami sebagai amanah, jabatan menjadi tanggung jawab. Jika anggaran dianggap milik pemerintah, penggunaan anggaran

mudah dipahami sebagai kemurahan hati penguasa kepada rakyat, tetapi jika anggaran dipahami sebagai amanah, pemerintah menyadari bahwa sumber daya tersebut harus dipertanggungjawabkan. Demikian pula, jika kewenangan dipahami sebagai kekuasaan pribadi, kritik akan dianggap ancaman, sedangkan jika kewenangan dipahami sebagai amanah, kritik dapat menjadi bagian dari pengawasan.

Konsep amanah menghubungkan tata nilai dengan kekuasaan. Hukum memang diperlukan untuk mengendalikan perilaku pejabat, demikian pula pengawasan, audit, sanksi, dan transparansi. Namun sistem yang hanya bergantung kepada ancaman hukuman tidak cukup karena negara juga membutuhkan manusia yang memahami mengapa kekuasaan harus digunakan dengan benar. Di sinilah dimensi moral tidak dapat dipisahkan dari negara substantif.

Negara hukum membutuhkan hukum, sedangkan negara demokratis membutuhkan mekanisme demokrasi. Namun negara substantif membutuhkan manusia yang mempunyai kesadaran amanah. Kesadaran tersebut berlaku bukan hanya bagi pemerintah, tetapi juga bagi seluruh unsur yang menjalankan fungsi negara dan kehidupan publik.

Hakim memegang amanah keadilan. Legislator memegang amanah representasi. Aparatur memegang amanah pelayanan. Tentara memegang amanah pertahanan. Polisi memegang amanah keamanan dan penegakan hukum. Akademisi memegang amanah pengetahuan, pers memegang amanah informasi, dan

pelaku usaha memegang tanggung jawab sosial dalam kehidupan ekonomi.

Rakyat pun mempunyai amanah terhadap kedaulatannya sendiri. Rakyat yang berdaulat tidak cukup hanya menuntut, tetapi juga harus belajar, mengawasi, menjaga ruang publik, menolak kejahatan politik yang merusak, mampu berbeda tanpa menghancurkan persaudaraan kebangsaan, memilih dengan kesadaran, serta menjaga negara agar tidak dikuasai kepentingan sempit. Dengan demikian, negara substantif bukan proyek pemerintah semata. Negara substantif merupakan proyek kebangsaan.

Hubungan tersebut dapat dibaca kembali melalui keseluruhan arsitektur konseptual buku ini. Pancasila sebagai kernel bangsa memberikan orientasi nilai, sedangkan Konstitusi sebagai firmware negara menerjemahkan nilai menjadi aturan fundamental. Institusi negara sebagai system architecture membagi fungsi dan kewenangan, pemerintah sebagai operator menjalankan sistem, dan rakyat sebagai sovereign owner menjadi sumber legitimasi kedaulatan. Root access memastikan pemilik kedaulatan tidak kehilangan kemampuan konstitusional untuk menjaga arah fundamental sistem.

Jika setiap lapisan bekerja sesuai kedudukannya, negara bergerak menuju substansi. Namun jika hubungan tersebut terbalik, negara dapat mengalami penyimpangan. Operator dapat merasa menjadi pemilik, institusi dapat bekerja untuk mempertahankan dirinya sendiri, firmware dapat menjadi terlalu jauh dari

pemilik, kernel hanya menjadi slogan, dan rakyat dapat berubah menjadi penonton.

Pada keadaan seperti itu, bentuk negara masih dapat berdiri. Kantor tetap buka, pajak tetap dipungut, pemilu tetap dilaksanakan, undang-undang tetap dibuat, upacara tetap berlangsung, dan hubungan diplomatik tetap berjalan. Namun negara substantif mengalami pelemahan karena keberadaan struktur formal tidak otomatis menjamin tercapainya tujuan negara. Inilah mengapa pembedaan formal dan substantif menjadi penting.

Pembedaan tersebut bukan untuk mendelegitimasi Republik. Justru pembedaan tersebut diperlukan agar Republik mempunyai alat untuk bercermin. Kemerdekaan formal adalah pencapaian, sedangkan kemerdekaan substantif adalah pekerjaan. Negara formal adalah wadah, sedangkan negara substantif adalah isi yang terus diwujudkan.

Keduanya tidak perlu dipertentangkan secara destruktif. Tanpa negara formal, substansi tidak mempunyai struktur. Tanpa substansi, struktur kehilangan tujuan. Karena itu, negara substantif bukan gagasan untuk menghancurkan negara formal, melainkan usaha memastikan struktur formal terus bergerak menuju tujuan keberadaannya.

Hubungan tersebut sekali lagi serupa dengan pernikahan. Akad tidak boleh diremehkan karena akad memberikan keabsahan hubungan, tetapi kehidupan keluarga tidak selesai pada akad. Pasangan harus terus membangun rumah tangga agar tujuan kehidupan bersama dapat terwujud. Dengan mawaddah dan

rahmah, keluarga terus berusaha menuju sakinah, sehingga buku nikah tetap penting, tetapi keberhasilan keluarga tidak diukur hanya dari keberadaan buku nikah.

Demikian pula Republik. Proklamasi sangat penting, Konstitusi sangat penting, pengakuan internasional penting, pemerintahan penting, lembaga negara penting, hukum penting, dan pemilu penting. Namun keberhasilan negara tidak dapat diukur hanya dari keberadaan semuanya. Keberhasilan harus dibaca dari hasil akhirnya terhadap manusia dan rakyat.

Apakah rakyat aman? Apakah rakyat memperoleh keadilan? Apakah rakyat semakin makmur? Apakah rakyat semakin cerdas? Apakah bangsa mempunyai kemampuan menentukan masa depannya sendiri? Apakah kekuasaan bekerja sebagai amanah? Apakah Pancasila hidup dalam struktur dan kebijakan? Apakah kedaulatan rakyat mempunyai mekanisme yang nyata?

Pertanyaan tersebut membawa kita kepada ukuran yang jauh lebih substantif tentang kemerdekaan. Kemerdekaan bukan hanya keadaan ketika bangsa asing tidak lagi secara formal memerintah Indonesia. Kemerdekaan juga merupakan kemampuan bangsa menentukan orientasi kehidupannya sendiri, mengelola kekayaan, membangun pengetahuan, menguasai teknologi, menjaga budaya, menciptakan keadilan, memperbaiki konstitusi ketika diperlukan, mengoreksi pemerintah tanpa menghancurkan negara, serta bekerja sama dengan dunia tanpa kehilangan diri.

Karena itu, negara substantif bukan negara yang memutus hubungan dengan dunia. Justru negara

substantif dapat berhubungan dengan siapa pun karena mengetahui siapa dirinya. Negara tidak perlu inferior, tetapi juga tidak perlu arogan, tidak anti-Barat, tidak anti-Timur, tidak anti-investasi, dan tidak anti-globalisasi.

Namun negara substantif mempunyai kemampuan mengatakan ya ketika kerja sama menguntungkan kehidupan bangsa dan mempunyai keberanian mengatakan tidak ketika kepentingan fundamental rakyat harus dijaga. Kemampuan menentukan sikap tersebut merupakan bagian dari kedaulatan. Pada titik tersebut, makna kemerdekaan kembali menemukan kedalamannya.

81 tahun setelah 17 Agustus 1945, Indonesia tidak perlu mempertanyakan apakah Proklamasi sah. Yang perlu dipertanyakan adalah seberapa jauh janji Proklamasi telah diwujudkan. Tidak perlu mempertanyakan apakah Republik Indonesia merupakan negara secara formal, karena yang perlu dievaluasi adalah seberapa jauh Republik telah menjadi negara secara substantif.

Tidak perlu meremehkan apa yang telah dibangun generasi sebelumnya. Yang diperlukan adalah melanjutkan pekerjaan yang belum selesai. Generasi 1945 mempunyai tugas merebut dan menyatakan kemerdekaan, generasi berikutnya mempunyai tugas mempertahankan negara, dan generasi Reformasi mempunyai tugas memperbaiki demokrasi serta membatasi kekuasaan. Generasi hari ini mempunyai tugas baru, yaitu mempertemukan kembali negara dengan hakikat keberadaannya.

Tugas tersebut tidak dapat diselesaikan hanya dengan mengganti presiden. Tidak cukup dengan mengganti partai, menambah lembaga, membuat undang-undang baru, atau mengubah konstitusi tanpa memahami persoalan yang hendak diselesaikan. Yang dibutuhkan adalah kesadaran sistemik mengenai hubungan antara nilai, rakyat, konstitusi, institusi, kekuasaan, dan tujuan negara.

Negara substantif bukan sebuah titik akhir yang suatu hari dapat dinyatakan selesai. Negara substantif adalah proses terus-menerus untuk mendekatkan kenyataan negara kepada tujuan keberadaannya. Tidak akan pernah ada negara sempurna karena selalu ada penyimpangan, kepentingan, konflik, dan kesalahan. Namun sistem yang sehat mempunyai kemampuan mengenali kesalahan dan memperbaikinya.

Kemampuan memperbaiki diri justru merupakan salah satu tanda kedewasaan negara. Negara yang rapuh takut kepada evaluasi, sedangkan negara yang matang membangun evaluasi sebagai bagian dari sistem. Negara yang rapuh menganggap kritik sebagai ancaman, sedangkan negara yang matang menggunakan kritik sebagai feedback. Negara yang rapuh membutuhkan rakyat pasif, sedangkan negara substantif membutuhkan rakyat sadar.

Di sinilah tesis buku ini mencapai pusatnya. Negara formal menjawab pertanyaan apakah negara ada, sedangkan negara substantif menjawab pertanyaan untuk apa negara ada, milik kedaulatan siapa negara bekerja, dan apakah tujuan keberadaannya benar-benar diwujudkan. Indonesia telah mempunyai negara

formal. Pekerjaan berikutnya adalah terus memperkuat substansinya.

Pekerjaan tersebut bukan dilakukan dengan membuang Republik, menghapus konstitusi, meniadakan pemerintah, atau menghancurkan institusi. Sebaliknya, yang diperlukan adalah menempatkan semuanya kembali pada posisi yang tepat. Pancasila kembali menjadi orientasi nilai, bukan sekadar simbol, sementara Konstitusi kembali menjadi instrumen untuk menerjemahkan tata nilai dan menjaga kedaulatan, bukan tujuan pada dirinya sendiri.

Institusi kembali menjadi alat untuk menjalankan fungsi. Pemerintah kembali dipahami sebagai operator yang menerima mandat. Rakyat kembali menyadari kedudukannya sebagai sovereign owner. Root access dibangun sebagai mekanisme konstitusional yang memastikan pemilik kedaulatan tidak kehilangan kemampuan menjaga arah fundamental negara.

Dari sinilah negara substantif memperoleh bentuknya. Negara substantif adalah negara yang dimiliki secara kedaulatan oleh rakyat, diarahkan oleh tata nilai, diatur melalui konstitusi, dijalankan oleh institusi yang berfungsi, dikelola pemerintah sebagai amanah, serta terus diuji melalui kemampuannya melindungi, menghadirkan keadilan, memakmurkan, mencerdaskan, dan menjaga kedaulatan bangsa. Negara seperti itu tidak dinilai hanya dari seberapa megah ibu kotanya, seberapa besar anggarannya, seberapa tinggi pertumbuhan ekonominya, seberapa banyak undang-undangnya, atau seberapa rutin

pemilunya. Ukuran akhirnya kembali kepada rakyat dan tujuan negara.

Apakah manusia dapat hidup bermartabat? Apakah keluarga mempunyai ruang untuk tumbuh? Apakah masyarakat dapat membangun kehidupan bersama? Apakah bangsa mempunyai kesadaran tentang dirinya? Apakah rakyat mempunyai kedaulatan? Apakah negara menjadi alat untuk menjaga seluruh kehidupan tersebut? Jika jawabannya semakin mendekati ya, Indonesia semakin bergerak dari kemerdekaan formal menuju kemerdekaan substantif.

Karena negara bukan tujuan akhir perjalanan manusia. Negara adalah alat kehidupan bersama. Konstitusi bukan kitab suci, pemerintah bukan pemilik, kekuasaan bukan hadiah, dan jabatan bukan kepemilikan. Semua adalah amanah.

Rakyat bukan penonton di dalam rumah yang dibangun atas nama mereka. Rakyat adalah sumber kedaulatan yang membuat rumah itu layak disebut negara. Karena itu, setelah 81 tahun kemerdekaan formal, pertanyaan Indonesia tidak lagi cukup berbunyi, "Apakah kita sudah merdeka?"

Pertanyaannya harus lebih dalam, "Apakah kemerdekaan telah membuat rakyat benar-benar memiliki daya terhadap negaranya, memperoleh perlindungan, merasakan keadilan, menikmati kemakmuran, tumbuh dalam kecerdasan, serta hidup sebagai bangsa yang mampu menentukan masa depannya sendiri?" Jawaban terhadap pertanyaan itulah yang menentukan jarak antara Negara Formal dan Negara Substantif.

BAB 13
Negara Formal vs Negara Substantif

Perbedaan antara negara formal dan negara substantif bukanlah perbedaan antara negara yang sah dan negara yang tidak sah. Keduanya berada pada satu spektrum yang sama. Negara formal berbicara mengenai keberadaan, legalitas, institusi, prosedur, pengakuan, serta kemampuan negara menjalankan fungsi-fungsi dasarnya. Negara substantif berbicara mengenai apakah seluruh struktur tersebut benar-benar menghasilkan perlindungan, keadilan, kemakmuran, kecerdasan, kedaulatan, dan rasa memiliki bagi rakyat. Dengan kata lain, negara formal menjawab pertanyaan **apakah negara itu ada**, sedangkan negara substantif menjawab pertanyaan **untuk siapa negara itu ada dan seberapa jauh tujuan keberadaannya benar-benar terwujud**.

Pembedaan tersebut penting karena sebuah negara dapat tampak sangat lengkap secara institusional tetapi tetap mengalami jarak besar dengan tujuan pembentukannya. Pemerintah dapat berjalan, tetapi pelayanan belum tentu memuaskan. Pemilu dapat berlangsung teratur, tetapi rakyat belum tentu merasa berdaulat. Hukum dapat dibuat sangat banyak, tetapi keadilan belum tentu hadir. Pertumbuhan ekonomi dapat tinggi, tetapi kemakmuran belum tentu merata. Warga negara dapat mempunyai identitas administrasi lengkap, tetapi belum tentu mempunyai daya sebagai rakyat berdaulat. Negara dapat memperoleh pengakuan internasional, tetapi masih bergantung dalam banyak sektor strategis.

Karena itu, pembahasan negara formal versus negara substantif bukan sekadar permainan istilah. Ini adalah cara untuk menguji apakah struktur yang sudah ada benar-benar bekerja sesuai tujuan. Formalitas tidak perlu dicurigai. Justru formalitas diperlukan agar negara tidak jatuh ke dalam kekacauan. Namun formalitas harus terus-menerus diuji oleh substansi.

Dalam analogi yang telah digunakan sepanjang buku ini, negara formal dapat dibandingkan dengan rumah yang secara hukum sah dimiliki, mempunyai sertifikat, struktur, pintu, atap, alamat, dan pengelola. Semua itu penting. Namun rumah yang sah belum tentu menjadi tempat tinggal yang nyaman, aman, sehat, dan membahagiakan. Negara substantif adalah rumah yang bukan hanya berdiri, tetapi benar-benar layak dihuni oleh pemiliknya.

13.1. Negara yang Diakui vs Negara yang Dirasakan

Salah satu perbedaan pertama antara negara formal dan negara substantif adalah perbedaan antara negara yang **diakui** dan negara yang **dirasakan**.

Negara formal membutuhkan pengakuan, baik dari dalam maupun dari luar. Pengakuan dari dalam muncul melalui legalitas, konstitusi, dan struktur pemerintahan. Pengakuan dari luar hadir melalui hubungan diplomatik, keanggotaan dalam organisasi internasional, serta interaksi dengan negara lain.

Pengakuan tersebut penting karena tanpa eksistensi formal, negara tidak akan mampu membangun hubungan internasional secara normal. Namun negara substantif menambahkan pertanyaan

yang lebih dekat dengan kehidupan rakyat yaitu apakah negara benar-benar dirasakan?

Negara dirasakan ketika keamanan hadir di lingkungan sehari-hari. Negara dirasakan ketika hukum dapat diakses dan masyarakat memperoleh perlindungan ketika haknya dilanggar. Negara dirasakan ketika sekolah berkualitas tersedia dan rumah sakit mampu memberikan pelayanan yang layak. Negara juga dirasakan ketika pelayanan administrasi tidak mempersulit masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dasarnya.

Negara dirasakan ketika petani mendapat kepastian dalam menjalankan kehidupannya. Negara dirasakan ketika nelayan merasa laut dan sumber penghidupannya terlindungi. Negara dirasakan ketika masyarakat miskin tidak ditinggalkan dan kelompok rentan memperoleh perlindungan yang nyata. Negara juga dirasakan ketika hak minoritas tetap dihormati dalam kehidupan bersama.

Pada akhirnya, negara dirasakan ketika rakyat tidak hanya dicari suaranya saat pemilu. Negara harus hadir dalam kehidupan sehari-hari melalui perlindungan, pelayanan, keadilan, dan kesempatan yang nyata. Dengan demikian, keberadaan negara tidak berhenti sebagai konsep hukum atau struktur kelembagaan, tetapi menjadi pengalaman konkret yang dirasakan oleh rakyat. Di situlah negara formal mulai memperoleh substansinya dalam kehidupan masyarakat.

Di sinilah perbedaan yang sangat penting muncul. Negara formal dapat eksis dengan kuat pada tingkat

simbol dan institusi. Namun negara substantif diuji dalam pengalaman konkret rakyat.

Sebuah bendera dapat berkibar di seluruh negeri, tetapi rasa memiliki terhadap negara dapat melemah apabila rakyat merasa tidak didengar. Pemerintah dapat mempunyai citra internasional yang baik, tetapi kepercayaan domestik dapat menurun apabila keadilan dianggap tidak berjalan.

Karena itu, pengakuan internasional bukan ukuran tunggal keberhasilan negara. Negara yang diakui dunia belum tentu sepenuhnya dirasakan rakyatnya. Negara substantif harus mampu menghubungkan keduanya.

13.2. Legalitas vs Legitimasi

Legalitas merupakan syarat utama negara hukum. Semua kewenangan harus mempunyai dasar. Pemerintah tidak boleh bertindak sewenang-wenang. Hukum harus dibuat melalui prosedur. Anggaran harus ditetapkan secara sah. Lembaga harus bekerja berdasarkan kewenangan yang ditentukan.

Namun negara substantif tidak berhenti pada legalitas. Negara substantif membutuhkan legitimasi. Legalitas menjawab pertanyaan **apakah sesuatu sah menurut aturan**.

Legitimasi menjawab pertanyaan **apakah sesuatu diterima sebagai wajar, adil, pantas, dan layak dipercaya**. Keduanya sering berjalan bersama, tetapi tidak selalu.

Sebuah kebijakan dapat sah secara prosedural tetapi tidak mendapat kepercayaan luas dari masyarakat.

Sebuah pemerintah dapat terbentuk secara legal tetapi kehilangan legitimasi karena kegagalan memenuhi janji.

Sebuah undang-undang dapat dibuat melalui mekanisme yang benar tetapi mendapat penolakan sosial karena prosesnya dianggap tertutup atau substansinya dipandang tidak adil.

Negara formal cukup memastikan prosedur berjalan. Negara substantif menuntut agar prosedur tersebut juga menghasilkan penerimaan dan kepercayaan dari masyarakat. Legitimasi tidak berarti pemerintah harus selalu populer, karena kebijakan yang benar tidak selalu menyenangkan dan dalam keadaan tertentu negara harus mengambil keputusan yang sulit. Namun legitimasi menuntut adanya alasan yang dapat dipahami, proses yang terbuka, pertanggungjawaban yang jelas, serta orientasi yang konsisten terhadap kepentingan publik.

Hubungan antara legalitas dan legitimasi dapat dianalogikan dengan pernikahan. Akad membuat pernikahan sah, tetapi keluarga tidak dapat bertahan hanya karena status sah tersebut. Kepercayaan, kasih sayang, tanggung jawab, keterbukaan, dan keadilan harus terus dipelihara agar hubungan yang secara formal sah juga mempunyai kehidupan yang nyata.

Demikian pula negara. Legalitas membuat kekuasaan sah, tetapi legitimasi membuat kekuasaan dipercaya dan diterima. Legalitas memberikan dasar

hukum bagi tindakan negara, sedangkan legitimasi menghubungkan tindakan tersebut dengan kepentingan dan penerimaan masyarakat. Negara substantif membutuhkan keduanya agar kekuasaan tidak hanya sah secara prosedural, tetapi juga mempunyai dasar kepercayaan yang kuat dalam kehidupan rakyat.

13.3. Pemilu vs Kedaulatan

Pemilu adalah mekanisme utama dalam demokrasi modern. Melalui pemilu, rakyat memilih pemimpin dan wakilnya. Secara formal, pemilu merupakan bentuk penting dari kedaulatan rakyat.

Namun pemilu bukan keseluruhan kedaulatan. Negara formal dapat mengukur kualitas demokrasi dari keteraturan pemilu, jumlah partai, tingkat partisipasi pemilih, serta pergantian kekuasaan yang berlangsung secara damai. Negara substantif bertanya lebih jauh mengenai apakah suara rakyat benar-benar memengaruhi arah kebijakan, apakah wakil tetap terhubung dengan pemilih setelah terpilih, apakah rakyat memiliki ruang untuk mengawasi, apakah kritik dianggap sebagai bagian normal dari demokrasi, apakah partisipasi publik benar-benar diperhitungkan, dan apakah perubahan fundamental negara mempunyai hubungan yang cukup dengan rakyat.

Di sinilah perbedaan antara pemilih dan pemilik kedaulatan menjadi penting. Pemilih datang ke bilik suara dan memberikan suara pada waktu yang telah ditentukan. Namun pemilik kedaulatan mempunyai hubungan dengan kekuasaan sepanjang kekuasaan

tersebut berjalan. Pemilih memilih wakil dan memberikan mandat, tetapi pemilik kedaulatan tetap mempunyai kepentingan terhadap bagaimana mandat tersebut digunakan.

Pemilih memberikan suara. Pemilik memberikan mandat. Pemilih memilih operator. Pemilik menjaga arah sistem. Karena itu, kedaulatan rakyat tidak seharusnya berhenti ketika surat suara telah dimasukkan ke dalam kotak suara, tetapi harus terus hidup melalui informasi, pengawasan, partisipasi, pertanggungjawaban, dan mekanisme koreksi. Di situlah demokrasi bergerak dari sekadar prosedur elektoral menuju kedaulatan yang substantif.

Jika kedaulatan rakyat hanya diukur melalui pemilu, demokrasi dapat menyusut menjadi kegiatan lima tahunan. Padahal kedaulatan harus hidup terus-menerus melalui pengawasan, partisipasi, transparansi, dan koreksi.

Negara substantif karena itu tidak menolak pemilu. Justru negara substantif membuat pemilu lebih bermakna dengan menghubungkannya kepada proses formal setelah pemilu.

13.4. Pertumbuhan vs Kemakmuran

Pertumbuhan ekonomi sering menjadi salah satu ukuran utama keberhasilan negara. Ketika ekonomi tumbuh, investasi meningkat, ekspor berkembang, dan pendapatan nasional bertambah, pemerintah dapat menunjukkan capaian yang nyata.

Namun pertumbuhan bukan kemakmuran. Pertumbuhan adalah peningkatan nilai ekonomi secara

agregat, sedangkan kemakmuran adalah kualitas kehidupan yang dirasakan masyarakat. Keduanya dapat berjalan bersama, tetapi tidak otomatis berjalan seiring. Ekonomi dapat tumbuh sementara ketimpangan meningkat, investasi dapat naik tetapi pekerjaan berkualitas tidak bertambah sebanding, dan kekayaan alam dapat dieksploitasi tetapi masyarakat sekitar tidak memperoleh manfaat yang layak.

Kota dapat tumbuh tetapi desa tertinggal. Produk domestik bruto dapat naik tetapi biaya hidup juga meningkat. Karena itu, negara formal mudah mengukur pertumbuhan karena indikatornya relatif jelas, sedangkan negara substantif harus mengukur bagaimana manfaat pertumbuhan tersebut didistribusikan. Pertanyaan yang harus diajukan bukan hanya seberapa besar ekonomi tumbuh, tetapi siapa yang menikmati pertumbuhan dan siapa yang menanggung bebannya.

Apakah mobilitas sosial meningkat? Apakah kemiskinan menurun secara berkualitas? Apakah generasi muda mempunyai kesempatan untuk membangun masa depan? Apakah kesejahteraan hanya terkonsentrasi di wilayah tertentu? Apakah sumber daya alam menjadi modal jangka panjang atau habis untuk konsumsi jangka pendek? Pertanyaan-pertanyaan tersebut membawa pengukuran ekonomi dari sekadar angka menuju pengalaman kehidupan masyarakat.

Dalam konteks Pancasila, pertumbuhan ekonomi harus berhubungan dengan keadilan sosial. Artinya, ekonomi tidak cukup hanya menjadi besar, tetapi harus

mampu memperluas kesempatan dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat. Negara substantif karena itu tidak hanya mengejar pertumbuhan, tetapi memastikan bahwa pertumbuhan tersebut benar-benar mengangkat kehidupan rakyat.

13.5. Hukum vs Keadilan

Negara formal membutuhkan hukum. Negara substantif membutuhkan keadilan. Hukum tanpa keadilan dapat berubah menjadi instrumen kekuasaan, sedangkan keadilan tanpa hukum dapat berubah menjadi keputusan yang subjektif dan tidak memiliki kepastian.

Karena itu, negara substantif tidak memilih salah satu antara hukum dan keadilan. Negara substantif menuntut agar hukum menjadi jalan menuju keadilan. Hukum harus memberikan kepastian, tetapi kepastian tersebut harus tetap diarahkan pada perlindungan hak, penghormatan terhadap martabat manusia, dan terwujudnya keadilan dalam kehidupan masyarakat. Dengan demikian, hukum tidak berhenti sebagai aturan yang harus dipatuhi, tetapi menjadi instrumen untuk mewujudkan tujuan negara.

Persoalan muncul ketika penegakan hukum terlalu berorientasi pada prosedur tetapi kehilangan konteks manusia. Sebuah proses dapat sah namun hasilnya dianggap tidak adil. Sebaliknya, rasa keadilan yang tidak diatur dengan hukum juga berisiko melahirkan kesewenang-wenangan.

Negara substantif membutuhkan keseimbangan antara hukum, kelembagaan, dan akses masyarakat

terhadap keadilan. Keadilan harus dapat diakses, proses harus transparan, hukum harus berlaku setara, dan institusi penegak hukum harus independen. Masyarakat juga harus mampu memahami aturan yang berlaku, sementara setiap putusan harus dapat dijelaskan secara rasional dan dapat dipertanggungjawabkan.

Negara juga harus menjaga agar hukum tidak menjadi alat bagi pihak yang mempunyai sumber daya lebih besar. Jika hanya orang kaya yang mampu memperoleh pembelaan terbaik, maka akses terhadap keadilan menjadi timpang. Dalam keadaan demikian, hak yang secara formal dimiliki setiap orang belum tentu dapat digunakan secara substantif.

Jika proses hukum terlalu mahal atau terlalu lama, hak formal dapat kehilangan makna substantif. Kepastian hukum menjadi tidak cukup apabila masyarakat tidak mempunyai kemampuan nyata untuk memperoleh perlindungan hukum. Karena itu, negara substantif harus memastikan bahwa hukum bukan hanya tersedia dalam aturan, tetapi juga dapat digunakan secara adil oleh masyarakat.

Keadilan karena itu merupakan salah satu ukuran terpenting negara substantif. Negara tidak cukup hanya mempunyai hukum, pengadilan, dan lembaga penegak hukum. Negara harus memastikan bahwa seluruh perangkat tersebut benar-benar mampu menghadirkan perlindungan, kesetaraan, kepastian, dan keadilan bagi rakyat.

13.6. Pemerintahan vs Pelayanan

Negara formal membutuhkan pemerintahan. Negara substantif membutuhkan pemerintahan yang melayani. Perbedaan tersebut terlihat sederhana, tetapi sangat mendasar karena pemerintahan dapat tetap berjalan meskipun kualitas pelayanan kepada rakyat rendah. Kementerian tetap ada, pegawai tetap bekerja, anggaran tetap terserap, dan peraturan tetap diterbitkan, tetapi rakyat dapat tetap mengalami kesulitan dalam mengakses layanan.

Negara substantif mengukur pemerintah bukan dari banyaknya struktur, tetapi dari manfaat yang dirasakan rakyat. Apakah layanan mudah diakses? Apakah birokrasi jelas? Apakah masyarakat diperlakukan dengan hormat? Apakah teknologi membuat urusan menjadi lebih sederhana? Apakah setiap keputusan dapat dipertanggungjawabkan? Apakah pemerintah hadir ketika masyarakat menghadapi krisis? Pertanyaan-pertanyaan tersebut menjadi ukuran penting untuk melihat apakah pemerintahan benar-benar menjalankan fungsi substantifnya.

Pelayanan juga mencerminkan relasi kekuasaan antara negara dan rakyat. Dalam negara yang terlalu administratif, rakyat dapat merasa seperti pihak yang meminta belas kasihan pemerintah. Padahal, dalam negara substantif, pelayanan publik bukan hadiah. Pelayanan merupakan kewajiban negara karena pemerintah menjalankan mandat yang diberikan untuk mengelola kepentingan bersama.

Perubahan cara pandang tersebut sangat penting. Rakyat membayar pajak, mematuhi hukum, dan memberikan legitimasi kepada negara. Sebagai konsekuensinya, pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk melayani, melindungi, dan mempertanggungjawabkan penggunaan kewenangannya. Negara substantif karena itu mengubah birokrasi dari budaya kekuasaan menuju budaya pelayanan. Pemerintah tidak hadir sebagai pihak yang memberikan kemurahan hati kepada rakyat, melainkan sebagai operator yang menjalankan amanah untuk kepentingan rakyat.

13.7. Warga Negara Administratif vs Rakyat Berdaulat

Salah satu perbedaan paling mendasar antara negara formal dan negara substantif terletak pada cara negara memandang manusia. Dalam negara formal, manusia dapat dibaca melalui status administrasi seperti KTP, nomor identitas, status pajak, alamat, data keluarga, status pekerjaan, dan hak pilih. Semua itu penting karena menjadi bagian dari hubungan administratif dan hukum antara warga negara dengan negara. Namun, manusia tidak boleh berhenti menjadi kumpulan data administrasi.

Warga negara dalam pengertian yuridis memiliki hubungan hukum dengan negara. Namun, ketika berbicara tentang kedaulatan, yang muncul adalah rakyat sebagai subjek. Negara substantif harus menjaga agar warga negara tidak direduksi menjadi objek. Warga negara bukan hanya pihak yang dipungut pajak, bukan hanya penerima bantuan, bukan hanya

pemegang kartu identitas, dan bukan hanya pemilih. Sebagai bagian dari rakyat, warga negara mempunyai posisi yang lebih dalam terhadap kekuasaan.

Karena itu, negara harus membuka ruang partisipasi dan memberikan akses terhadap informasi. Negara juga harus menghormati kritik, menyediakan mekanisme pengaduan, menjamin perlindungan hak, serta membuat rakyat mampu memahami bagaimana negara bekerja. Hubungan antara rakyat dan negara tidak boleh berhenti pada hubungan administratif. Rakyat harus mempunyai kemampuan untuk mengetahui, memahami, mengawasi, dan berpartisipasi dalam kehidupan negara.

Di sinilah pendidikan kewarganegaraan mempunyai peran penting. Warga yang sadar akan hak tetapi tidak memahami negara akan mudah kecewa ketika berhadapan dengan kompleksitas kekuasaan. Sebaliknya, warga yang memahami negara tetapi tidak mempunyai ruang untuk berpartisipasi juga akan mengalami frustrasi. Negara substantif membutuhkan keduanya, yaitu warga yang memahami hak dan struktur negara sekaligus mempunyai ruang yang nyata untuk menggunakan pengetahuan dan hak tersebut secara bertanggung jawab.

13.8. Kemerdekaan Formal vs Kemerdekaan Substantif

Kemerdekaan formal adalah titik awal, sedangkan kemerdekaan substantif adalah perjalanan. Indonesia merdeka secara formal pada 17 Agustus 1945, dan Proklamasi menjadi pintu bagi bangsa untuk

menentukan pemerintahannya sendiri. Negara dibentuk, konstitusi ditetapkan, pemerintahan berjalan, dan pengakuan internasional diperoleh. Semua itu sah dan penting sebagai fondasi kehidupan bernegara.

Namun, kemerdekaan substantif menuntut sesuatu yang lebih luas. Apakah bangsa mempunyai kemampuan menentukan kebijakan tanpa tekanan yang berlebihan? Apakah ekonomi cukup mandiri? Apakah hukum dapat bekerja tanpa intervensi? Apakah teknologi strategis dikuasai? Apakah pangan aman? Apakah energi aman? Apakah data terlindungi? Apakah budaya dan ilmu pengetahuan berkembang? Apakah rakyat mempunyai daya terhadap negara? Pertanyaan-pertanyaan tersebut menunjukkan bahwa kemerdekaan tidak cukup diukur dari terbebasnya negara dari penjajahan formal.

Kemerdekaan substantif dengan demikian bukan keadaan tanpa hubungan dengan dunia. Tidak ada negara modern yang hidup sendiri, karena hubungan ekonomi, teknologi, dan pengetahuan selalu melibatkan kerja sama dengan negara lain. Kemerdekaan substantif adalah kemampuan **memilih** dalam hubungan yang saling bergantung. Kerja sama dilakukan karena kehendak, bukan karena tidak mempunyai pilihan. Negosiasi dilakukan dari posisi yang layak, bukan karena ketergantungan mutlak.

Kemerdekaan substantif juga menyangkut hubungan internal dalam negara. Negara dapat merdeka dari penjajah eksternal, tetapi rakyat juga harus bebas dari dominasi kekuasaan internal yang tidak dapat dikoreksi. Kekuasaan yang tidak

mempunyai mekanisme pengawasan dapat menciptakan bentuk ketergantungan baru di dalam negara sendiri. Karena itu, kemerdekaan substantif tidak hanya berbicara mengenai kemampuan negara menghadapi tekanan dari luar, tetapi juga mengenai kemampuan rakyat menjaga agar kekuasaan di dalam negara tetap berada dalam batas mandatnya.

Inilah dua sisi kedaulatan yang harus berjalan bersama. Ke luar, negara harus mempunyai kapasitas mandiri untuk menentukan kepentingan dan arah kebangsaannya. Ke dalam, rakyat harus mempunyai kontrol substantif terhadap kekuasaan yang dijalankan atas nama mereka. Negara yang kuat ke luar tetapi rakyatnya lemah ke dalam belum sepenuhnya mencerminkan kemerdekaan substantif. Sebaliknya, rakyat yang mempunyai ruangtetapi negaranya tidak mempunyai kapasitas menentukan pilihan strategis juga menghadapi keterbatasan kedaulatan.

13.9. Tabel Indikator Negara Formal dan Negara Substantif

Perbedaan antara kedua konsep dapat diringkas melalui beberapa indikator utama.

Aspek	Negara Formal	Negara Substantif
Keberadaan	Diakui secara hukum dan formal	Dirasakan manfaat serta kehadirannya oleh rakyat
Konstitusi	Memiliki hukum dasar	Hukum dasar benar-benar menjaga tujuan negara dan kedaulatan rakyat

Aspek	Negara Formal	Negara Substantif
Pemerintahan	Pemerintah terbentuk dan bekerja	Pemerintah menjalankan mandat sebagai pelayanan dan amanah
Lembaga	Struktur lembaga lengkap	Lembaga benar-benar menjalankan fungsi
Rakyat	Diakui sebagai pemegang kedaulatan	Memiliki daya nyata terhadap pembentukan, pengawasan, koreksi, dan keputusan fundamental
Pemilu	Diselenggarakan secara periodik	Menjadi bagian dari kedaulatan yang hidup terus-menerus
Hukum	Aturan tersedia dan prosedur berjalan	Keadilan dapat diakses dan hukum berlaku setara
Ekonomi	Pertumbuhan dapat dicatat	Kemakmuran dirasakan lebih merata
Sumber daya	Dikuasai dan diatur negara	Dikelola untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan keberlanjutan
Warga negara	Memiliki status yuridis dan administrasi	Berdaya sebagai bagian dari rakyat berdaulat
Pelayanan publik	Sistem dan prosedur tersedia	Pelayanan mudah, manusiawi, efektif, dan dapat dipertanggungjawabkan
Kedaulatan eksternal	Negara diakui dan mempunyai hubungan internasional	Negara mempunyai kemampuan memilih dan menjaga kepentingan strategis
Kedaulatan internal	Kekuasaan dibentuk menurut hukum	Kekuasaan tetap dapat diawasi dan dikoreksi oleh sistem yang berpijak pada rakyat

Aspek	Negara Formal	Negara Substantif
Pendidikan	Sekolah dan institusi tersedia	Kehidupan bangsa semakin cerdas dan mampu berpikir mandiri
Teknologi	Menjadi pengguna teknologi modern	Memiliki kapasitas memahami, menguasai, dan mengembangkan teknologi strategis
Budaya	Kebudayaan diakui	Kebudayaan hidup dan menjadi sumber identitas serta pengetahuan
Legitimasi	Bersumber pada prosedur formal	Diperkuat oleh kepercayaan dan penerimaan rakyat
Orientasi utama	Menjaga keberlangsungan sistem	Mewujudkan tujuan pembentukan negara
Analogi sistem	Sistem aktif	Sistem bekerja sesuai kebutuhan pemilik
Posisi rakyat	Pemilih dan warga negara	*Sovereign owner*
Konstitusi	Aturan tertinggi negara	*Firmware* negara yang tetap terhubung dengan pemilik kedaulatan
Pemerintah	Pemegang kewenangan eksekutif	Operator yang menjalankan amanah

Tabel tersebut tidak dimaksudkan untuk membagi dunia menjadi negara formal yang buruk dan negara substantif yang baik secara mutlak. Hampir semua negara berada pada spektrum. Negara dapat sangat substantif pada satu bidang dan lemah pada bidang lain. Bahkan negara yang mempunyai demokrasi kuat dapat mengalami kesenjangan ekonomi. Negara dengan pelayanan publik baik dapat mempunyai kelemahan

partisipasi. Karena itu, tabel digunakan sebagai alat diagnosis.

13.10 Mengukur Jarak Indonesia di antara Keduanya

Pertanyaan terakhir adalah bagaimana mengukur posisi Indonesia. Jawabannya harus dilakukan dengan hati-hati karena tidak cukup mengatakan Indonesia adalah negara formal, tetapi juga tidak cukup mengatakan Indonesia telah menjadi negara substantif. Indonesia mempunyai capaian sekaligus persoalan. Institusi negara berjalan, pemilu berlangsung secara periodik, konstitusi menjamin berbagai hak, ekonomi berkembang, infrastruktur bertambah, layanan publik banyak mengalami modernisasi, partisipasi tersedia, dan hubungan internasional semakin luas. Semua itu merupakan pencapaian nyata yang tidak dapat diabaikan.

Namun, masih terdapat berbagai pertanyaan substantif yang belum selesai. Apakah representasi politik telah cukup kuat? Apakah biaya kampanye terlalu tinggi? Apakah hukum dipercaya masyarakat? Apakah ketimpangan ekonomi masih terlalu besar? Apakah sumber daya alam memberi nilai tambah optimal bagi rakyat? Apakah birokrasi cukup mudah diakses? Apakah masyarakat memahami konstitusi? Apakah kedaulatan data dan teknologi cukup kuat? Apakah partisipasi publik dalam kebijakan benar-benar bermakna? Apakah mekanisme koreksi berjalan efektif? Apakah perubahan fundamental negara mempunyai hubungan legitimasi yang cukup dengan rakyat?

Pertanyaan tersebut menunjukkan bahwa posisi Indonesia tidak dapat dibaca secara hitam-putih.

Indonesia bukan negara formal yang tidak mempunyai substansi sama sekali. Namun, belum tepat pula menganggap seluruh tujuan negara telah terwujud. Indonesia berada dalam perjalanan untuk terus mempertemukan struktur formal dengan tujuan substantif. Pengukuran jarak tersebut seharusnya menjadi proyek nasional, bukan hanya tugas akademisi atau pemerintah, melainkan juga masyarakat sipil, perguruan tinggi, media, lembaga negara, dan rakyat.

Dalam kerangka buku ini, beberapa dimensi dapat digunakan untuk membaca perjalanan tersebut. Pertama adalah **kedaulatan rakyat**, yaitu seberapa besar rakyat dapat berpartisipasi, mengawasi, dan mengoreksi. Kedua adalah **keadilan**, yaitu seberapa setara hukum bekerja. Ketiga adalah **kemakmuran**, yaitu seberapa luas manfaat pertumbuhan tersebar. Keempat adalah **pelayanan**, yaitu seberapa efektif negara melayani rakyat. Kelima adalah **kedaulatan strategis**, yaitu seberapa besar kemampuan Indonesia memilih arah dalam pangan, energi, teknologi, data, dan ekonomi. Keenam adalah **kepercayaan**, yaitu seberapa besar masyarakat percaya kepada institusi negara. Ketujuh adalah **kecerdasan bangsa**, yaitu seberapa besar pendidikan menghasilkan kemampuan berpikir, bukan hanya ijazah. Kedelapan adalah **daya koreksi sistem**, yaitu seberapa cepat negara dapat memperbaiki kesalahan tanpa harus menunggu krisis.

Indikator-indikator tersebut dapat dikembangkan lebih lanjut. Yang penting adalah perubahan orientasi

dalam menilai keberhasilan negara. Selama ini keberhasilan negara sering diukur dari kemampuan menghasilkan program, tetapi negara substantif harus berani mengukur **hasil akhir terhadap manusia**. Berapa banyak jalan dibangun memang penting, tetapi apakah jalan tersebut meningkatkan produktivitas juga penting. Berapa banyak sekolah dibangun memang penting, tetapi apakah anak benar-benar belajar jauh lebih penting. Berapa banyak undang-undang dibuat penting secara administratif, tetapi apakah keadilan meningkat jauh lebih penting.

Berapa besar ekonomi tumbuh juga penting, tetapi apakah keluarga merasa lebih aman terhadap masa depan merupakan pertanyaan yang tidak kalah penting. Dalam negara substantif, statistik tidak hilang. Statistik justru diberi makna dengan menghubungkannya kepada kehidupan manusia. Pertumbuhan, pembangunan, anggaran, dan berbagai capaian administratif harus dibaca berdasarkan dampaknya terhadap rakyat.

Pengukuran jarak antara formal dan substantif juga harus menjadi proses terus-menerus. Tidak ada satu titik ketika sebuah negara dapat menyatakan telah selesai menjadi substantif. Tantangan terus berubah, teknologi menciptakan masalah baru, krisis global muncul, generasi berubah, model ekonomi berubah, dan ancaman keamanan berubah. Karena itu, negara harus terus melakukan *system audit* dengan mempertanyakan apakah *kernel* masih menjadi orientasi, apakah *firmware* masih cocok, apakah *system architecture* masih efektif, apakah operator masih

menjalankan mandat, dan apakah *sovereign owner* masih mempunyai akses.

Pertanyaan terakhir sangat penting karena negara dapat mempunyai seluruh komponen teknis yang lengkap tetapi tetap kehilangan substansi apabila rakyat merasa asing terhadap negaranya sendiri. Di sinilah konsep *root access* menemukan hubungan langsung dengan negara substantif. *Root access* bukan berarti rakyat mengambil alih pemerintah setiap saat. *Root access* berarti rakyat tidak kehilangan kapasitas fundamental untuk menjaga sistem.

Pemilu adalah salah satu jalur. Transparansi adalah jalur. Pengawasan adalah jalur. Kebebasan berpendapat adalah jalur. Pengadilan adalah jalur. Partisipasi adalah jalur. Koreksi konstitusional adalah jalur. Pada perubahan tertentu, referendum atau mekanisme partisipasi langsung lain dapat menjadi jalur tambahan. Semua harus bekerja sebagai satu ekosistem agar rakyat mempunyai hubungan yang nyata dengan arah fundamental negara.

Jika ekosistem tersebut sehat, kekuasaan tidak perlu takut kepada rakyat dan rakyat juga tidak perlu selalu curiga kepada negara. Kepercayaan tumbuh karena ada kontrol. Ini merupakan sebuah paradoks yang penting. Semakin kuat mekanisme kontrol, semakin besar kemungkinan kepercayaan tumbuh. Sistem yang tertutup membutuhkan propaganda untuk membangun kepercayaan, sedangkan sistem yang terbuka membangun kepercayaan melalui bukti.

Karena itu, negara substantif bukan negara yang paling sedikit dikritik. Negara substantif justru dapat

menjadi negara yang mempunyai ruang kritik luas tetapi mampu mengolah kritik menjadi perbaikan. Negara substantif juga bukan negara yang tidak mempunyai konflik karena konflik merupakan bagian normal kehidupan sosial. Yang penting adalah apakah sistem mampu mengelola konflik secara adil dan damai.

Rakyat berdaulat tidak berarti rakyat harus selalu sepakat. Justru kedaulatan rakyat membutuhkan kemampuan untuk berbeda tanpa menghancurkan rumah bersama. Pancasila sebagai *kernel* bangsa mempunyai fungsi penting di sini. Ketuhanan menjaga moral, kemanusiaan menjaga martabat, persatuan menjaga rumah bersama, kerakyatan menjaga cara keputusan dibuat, dan keadilan sosial menjaga tujuan akhirnya.

Konstitusi sebagai *firmware* kemudian menerjemahkan nilai tersebut ke dalam struktur. Jika hubungan tersebut bekerja, negara formal dan negara substantif tidak lagi tampak sebagai dua hal yang bertentangan. Negara formal menjadi fondasi, sedangkan negara substantif menjadi kualitas. Formalitas menyediakan kerangka, sementara substansi mengisi kerangka.

Legalitas memberi kepastian, sedangkan legitimasi memberi kepercayaan. Pemilu memberi mandat, sedangkan kedaulatan memberi kontrol. Pertumbuhan memberi kapasitas, sedangkan kemakmuran memberi makna. Hukum memberi aturan, sedangkan keadilan memberi tujuan. Pemerintahan memberi struktur kerja, sedangkan pelayanan memberi alasan keberadaan.

Kewarganegaraan memberi status, sedangkan kedaulatan rakyat memberi kedudukan politik. Kemerdekaan formal memberi ruang, sedangkan kemerdekaan substantif memberi isi.

Pada titik inilah judul buku memperoleh maknanya. **Negara Formal vs Negara Substantif** bukan pertarungan untuk memilih salah satu. Negara formal dibutuhkan karena tanpa formalitas negara tidak mempunyai struktur. Namun negara formal harus terus bergerak menjadi semakin substantif agar struktur tersebut tidak kehilangan tujuan.

Indonesia tidak perlu menghapus kemerdekaan formal. Indonesia harus mengisinya. Tidak perlu menolak konstitusi, tetapi konstitusi harus terus diperiksa kemampuannya menjaga tujuan negara. Tidak perlu menolak lembaga, tetapi lembaga harus dikembalikan kepada fungsi. Tidak perlu melemahkan pemerintah, tetapi pemerintah harus diperkuat sebagai operator yang akuntabel. Tidak perlu membuat rakyat memerintah setiap hari, tetapi rakyat harus memperoleh jaminan bahwa kedaulatannya tidak hilang.

Dengan demikian, perjalanan Indonesia setelah 81 tahun kemerdekaan bukan perjalanan dari negara menuju bukan negara. Perjalanannya adalah dari **bentuk menuju makna**, dari **status menuju kualitas**, dari **pengakuan menuju pengalaman**, dari **legalitas menuju legitimasi**, dari **pemilu menuju kedaulatan**, dari **pertumbuhan menuju kemakmuran**, dari **hukum menuju keadilan**, dari **pemerintahan menuju pelayanan**, dari **warga administratif menuju rakyat**

berdaulat, dan dari **kemerdekaan formal menuju kemerdekaan substantif**.

Jarak antara kedua sisi tersebut tidak dapat ditutup dalam satu pemerintahan dan mungkin tidak selesai dalam satu generasi. Namun arah harus jelas. Setiap perubahan harus memperkecil jarak, setiap reformasi harus membuat rakyat semakin mempunyai daya, setiap pertumbuhan harus membuat kemakmuran semakin luas, setiap pembaruan hukum harus membuat keadilan semakin mudah diakses, setiap teknologi baru harus membuat negara semakin efektif sekaligus rakyat semakin berdaya, dan setiap perubahan konstitusi harus membuat hubungan antara negara dan pemilik kedaulatan semakin sehat.

Jika arah itu terjaga, negara formal tidak perlu dicurigai. Negara formal akan menjadi kendaraan menuju substansi. Inilah tesis pusat buku ini. Indonesia telah berhasil menjadi negara yang berdiri secara formal, tetapi perjuangan berikutnya adalah memastikan negara tersebut semakin dirasakan sebagai milik rakyat secara substantif.

Pengakuan dunia memang penting, tetapi rasa memiliki rakyat lebih penting. Legalitas penting, tetapi legitimasi membuat legalitas hidup. Pemilu penting, tetapi kedaulatan membuat pemilu bermakna. Pertumbuhan penting, tetapi kemakmuran membuat pertumbuhan bernilai. Hukum penting, tetapi keadilan membuat hukum dihormati. Pemerintahan penting, tetapi pelayanan membuat pemerintah dipercaya. Status warga negara penting, tetapi kedaulatan membuat warga negara hadir sebagai rakyat.

Kemerdekaan formal penting, tetapi kemerdekaan substantif membuat kemerdekaan benar-benar terasa. Maka setelah 81 tahun, ukuran kemerdekaan Indonesia tidak lagi cukup hanya dilihat dari keberadaan Republik. Ukuran berikutnya adalah seberapa jauh Republik menghadirkan substansinya bagi rakyat.

Negara formal membuat Indonesia berdiri. Negara substantif membuat rakyat merasa bahwa Indonesia benar-benar berdiri untuk mereka.

BAGIAN VII — 81 TAHUN, APA YANG SUDAH MERDEKA?

BAB 14
Audit 81 Tahun Kemerdekaan

81 tahun setelah Proklamasi 17 Agustus 1945, Indonesia tidak lagi berada pada tahap membuktikan bahwa negara ini ada. Republik telah berdiri, pemerintahan telah berjalan lintas generasi, konstitusi telah mengalami perjalanan panjang, institusi telah berkembang, hubungan internasional telah terbentuk, dan kehidupan bernegara telah berlangsung dalam berbagai perubahan, ekonomi, sosial, serta teknologi. Karena itu, pertanyaan yang lebih relevan pada 2026 bukan lagi apakah Indonesia merdeka secara formal, melainkan **bagian mana dari kemerdekaan itu yang sudah menjadi substantif dan bagian mana yang masih tertinggal**.

Audit dalam bab ini tidak dimaksudkan sebagai penghakiman terhadap seluruh perjalanan bangsa. Audit justru merupakan bentuk tanggung jawab terhadap kemerdekaan. Sebuah sistem yang telah berjalan selama puluhan tahun perlu diperiksa agar diketahui bagian yang bekerja baik, bagian yang perlu diperkuat, dan bagian yang harus diperbaiki. Audit bukan penyangkalan terhadap kemerdekaan 1945. Audit adalah cara memastikan kemerdekaan yang telah diperoleh dengan pengorbanan besar tidak berhenti sebagai status formal.

Dalam kerangka buku ini, kemerdekaan substantif tidak dapat diukur hanya dari satu bidang. Sebuah bangsa dapat merdeka secara formal tetapi lemah dalam ekonomi. Dapat mempunyai pemerintahan sendiri

tetapi sangat bergantung pada teknologi dari luar. Dapat menguasai wilayah secara formal tetapi belum sepenuhnya menguasai rantai nilai sumber daya alamnya. Dapat mempunyai sistem hukum nasional tetapi keadilan belum sepenuhnya dirasakan masyarakat. Dapat memiliki sekolah dan universitas tetapi belum menjadi bangsa yang benar-benar menghasilkan pengetahuan sendiri.

Karena itu, audit 81 tahun kemerdekaan perlu dilakukan dalam beberapa lapisan kedaulatan. Politik, konstitusi, hukum, ekonomi, sumber daya alam, pangan, energi, teknologi, data, budaya, dan pengetahuan merupakan bagian dari satu sistem yang saling berhubungan. Kelemahan pada satu lapisan dapat memengaruhi lapisan lain. Ketergantungan teknologi dapat memengaruhi kedaulatan ekonomi. Ketergantungan pangan dapat mempersempit ruang kebijakan. Ketergantungan pengetahuan dapat membuat bangsa membaca dirinya melalui kerangka yang dibangun oleh pihak lain.

Audit ini tidak menggunakan ukuran sederhana berupa "merdeka" atau "tidak merdeka". Realitas jauh lebih kompleks. Yang hendak dicari adalah **derajat kedaulatan**. Seberapa besar Indonesia mampu menentukan pilihan sendiri? Seberapa besar rakyat mempunyai kendali terhadap negara? Seberapa kuat sistem melindungi kepentingan nasional? Seberapa jauh ketergantungan masih dapat dikelola tanpa menghilangkan kebebasan memilih?

Dengan cara membaca seperti itu, kemerdekaan substantif bukan keadaan tanpa hubungan dengan

dunia. Tidak ada negara modern yang hidup sendirian. Semua bangsa saling berhubungan melalui perdagangan, teknologi, informasi, ilmu pengetahuan, energi, keuangan, dan keamanan. Persoalan bukan apakah Indonesia bergantung pada pihak lain dalam beberapa hal, tetapi apakah ketergantungan tersebut masih berada dalam batas yang memungkinkan Indonesia menentukan arah berdasarkan kepentingannya sendiri.

Audit 81 tahun kemerdekaan karena itu merupakan pertanyaan tentang **kapasitas memilih**.

14.1. Kemerdekaan Formal

Kemerdekaan formal merupakan lapisan pertama yang paling mudah dikenali. Indonesia memiliki pemerintahan sendiri, sistem ketatanegaraan sendiri, konstitusi sendiri, parlemen sendiri, pengadilan sendiri, angkatan bersenjata sendiri, pemilu sendiri, serta kemampuan menjalankan hubungan internasional berdasarkan keputusan negara sendiri. Dari sisi formal, kemerdekaan formal Indonesia telah menjadi kenyataan yang kokoh.

Namun kemerdekaan formal secara substantif tidak cukup diukur dari kenyataan bahwa pemimpin bangsa berasal dari bangsa sendiri. Kemerdekaan formal harus diperiksa dari kualitas hubungan antara rakyat, kekuasaan, dan pengaruh eksternal maupun internal terhadap proses pengambilan keputusan.

Pertanyaan pertama menyentuh rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Apakah rakyat benar-benar mempunyai daya terhadap proses formal? Apakah

pemilu menghasilkan hubungan representasi yang bermakna? Apakah rakyat dapat mengawasi kekuasaan dan memastikan bahwa mandat yang diberikan tidak berhenti pada saat suara diberikan?

Pertanyaan tersebut juga harus melihat apakah kebijakan publik terbuka terhadap koreksi. Apakah masyarakat mempunyai ruang yang nyata untuk menyampaikan keberatan dan memengaruhi keputusan sebelum kebijakan ditetapkan? Apakah kekuasaan terlalu bergantung pada modal besar sehingga akses terhadap kekuasaan menjadi tidak seimbang? Apakah kelompok tertentu mempunyai akses terhadap kekuasaan yang jauh lebih besar daripada masyarakat biasa?

Jika ketimpangan akses tersebut semakin besar, maka kedaulatan rakyat dapat tetap diakui secara formal tetapi melemah secara substantif. Rakyat tetap memilih, tetapi pengaruh terhadap proses setelah pemilu dapat menjadi sangat terbatas. Karena itu, ukuran kedaulatan rakyat bukan hanya apakah rakyat mempunyai hak memilih, melainkan apakah rakyat mempunyai daya yang nyata untuk mengetahui, mengawasi, memengaruhi, dan mengoreksi arah kekuasaan.

Jika demokrasi hanya membuat rakyat mempunyai suara setiap lima tahun, kemerdekaan formal belum sepenuhnya substantif. Rakyat harus tetap mempunyai ruang sepanjang mandat berjalan.

Pertanyaan kedua menyentuh kemampuan negara menjaga keputusan dari tekanan eksternal yang tidak proporsional. Tidak ada negara yang bebas sepenuhnya

dari pengaruh luar. Diplomasi justru merupakan seni mengelola pengaruh. Namun negara yang berdaulat harus mempunyai kemampuan menjaga agar keputusan fundamental tetap berpijak pada kepentingan nasional.

Karena itu, audit kemerdekaan formal harus melihat dua arah sekaligus. Ke dalam, pertanyaannya adalah apakah rakyat cukup berdaulat terhadap negara dan mempunyai daya yang nyata untuk mengawasi, memengaruhi, serta mengoreksi kekuasaan. Ke luar, pertanyaannya adalah apakah negara cukup berdaulat terhadap tekanan eksternal dan mempunyai kemampuan menentukan kepentingan nasional tanpa kehilangan ruang untuk memilih.

Kedua dimensi tersebut harus berjalan bersama. Kedaulatan ke luar tanpa kedaulatan rakyat ke dalam dapat menghasilkan negara yang kuat tetapi jauh dari rakyat. Sebaliknya, kedaulatan rakyat ke dalam tanpa kapasitas negara menghadapi tekanan eksternal dapat membuat keputusan nasional mudah dipengaruhi oleh kekuatan di luar. Negara substantif karena itu membutuhkan negara yang berdaulat ke luar sekaligus rakyat yang berdaulat ke dalam.

14.2. Kedaulatan Konstitusional

Kedaulatan konstitusional bukan hanya masalah apakah UUD dapat ditegakkan. Kedaulatan konstitusional juga menyangkut siapa yang memahami UUD, siapa yang dapat memengaruhi perubahannya, dan bagaimana rakyat terhubung dengan perubahan fundamental terhadap sistem. Jika konstitusi hanya

dipahami oleh ahli, politisi, hakim, dan akademisi, maka *constitutional ownership* masyarakat tetap lemah.

Negara substantif membutuhkan rakyat yang memahami prinsip dasar negaranya. Rakyat tidak harus hafal pasal demi pasal, tetapi perlu memahami struktur negara, batas kekuasaan, hak konstitusional, perbedaan antara negara dan pemerintah, serta bagaimana konstitusi dapat berubah. Pemahaman tersebut menjadi bagian penting dari kemampuan rakyat menjalankan kedudukannya sebagai pemilik kedaulatan.

Audit kedaulatan konstitusional juga harus mempertanyakan hubungan antara legalitas dan legitimasi. Sebuah perubahan dapat sah secara hukum, tetapi apakah rakyat memahami perubahan tersebut? Apakah tersedia ruang deliberasi yang bermakna? Apakah perubahan fundamental mempunyai legitimasi yang cukup dan hubungan yang kuat dengan pemilik kedaulatan?

Di sinilah *root access* menjadi ukuran penting. Kedaulatan konstitusional yang substantif berarti pemilik kedaulatan tidak sepenuhnya terputus dari *firmware* negaranya. Rakyat tidak harus mengoperasikan *firmware* setiap hari, tetapi harus mempunyai pengetahuan, ruang partisipasi, dan mekanisme konstitusional untuk memastikan bahwa perubahan fundamental terhadap sistem tetap terhubung dengan kedaulatan mereka.

14.3. Kedaulatan Hukum

Kemerdekaan sebuah bangsa juga diuji melalui hukum. Negara dapat memiliki undang-undang sendiri

tetapi tetap menghadapi persoalan apabila hukum tidak mampu bekerja secara adil dan independen.

Kedaulatan hukum pertama-tama berarti bahwa hukum nasional tidak tunduk kepada kekuasaan lain di luar kerangka konstitusi. Namun secara substantif, kedaulatan hukum juga berarti hukum tidak boleh tunduk kepada kepentingan segelintir orang , kekuatan ekonomi, atau jaringan kekuasaan internal.

Jika hukum dapat dipengaruhi oleh pihak yang mempunyai kekuatan lebih besar daripada masyarakat biasa, maka kedaulatan hukum melemah. Jika akses terhadap keadilan terlalu mahal, keadilan menjadi barang mewah dan hak formal kehilangan makna substantif. Jika perkara membutuhkan waktu terlalu panjang, hak dapat kehilangan makna, sedangkan jika aturan terlalu rumit, masyarakat menjadi semakin tergantung kepada perantara.

Jika hukum tidak konsisten, kepercayaan masyarakat terhadap negara juga akan menurun. Karena itu, audit kedaulatan hukum tidak cukup hanya menghitung jumlah undang-undang atau banyaknya regulasi yang telah dibuat. Yang harus ditanyakan adalah apakah hukum bekerja secara setara, apakah rakyat merasa aman ketika mencari keadilan, apakah lembaga penegak hukum dapat bekerja tanpa tekanan, apakah putusan hukum dihormati, dan apakah hukum benar-benar mampu melindungi pihak yang lemah.

Negara substantif bukan negara dengan regulasi terbanyak. Negara substantif adalah negara yang membuat rakyat percaya bahwa hukum lebih kuat daripada kepentingan. Ketika hukum mampu berdiri di

atas kekuatan ekonomi, kekuasaan segelintir orang, dan kepentingan kelompok, kedaulatan hukum memperoleh makna substantif.

14.4. Kedaulatan Ekonomi

Kemerdekaan formal sulit menjadi substantif tanpa kedaulatan ekonomi. Negara yang tidak mempunyai kapasitas ekonomi akan menghadapi ruang keputusan yang lebih sempit karena ketergantungan terhadap modal, teknologi, pasar, pangan, energi, atau pembiayaan dapat memengaruhi pilihan kebijakan. Karena itu, kedaulatan ekonomi menjadi salah satu fondasi penting agar negara mempunyai kemampuan menentukan arah pembangunan berdasarkan kepentingan nasional.

Kedaulatan ekonomi bukan berarti Indonesia harus memproduksi seluruh kebutuhannya sendiri. Kedaulatan ekonomi juga bukan penolakan terhadap investasi asing. Kedaulatan ekonomi adalah kemampuan menentukan hubungan ekonomi berdasarkan kepentingan nasional, sehingga kerja sama dengan pihak eksternal dilakukan dari posisi yang mempunyai pilihan dan kemampuan bernegosiasi.

Pertanyaan auditnya kemudian adalah apakah Indonesia mempunyai kemampuan menentukan sektor strategis yang harus dijaga. Apakah industri nasional cukup kuat? Apakah nilai tambah terbesar dari kekayaan alam tetap berada dalam ekonomi nasional? Apakah struktur ekonomi memberikan kesempatan kepada rakyat luas? Apakah ketergantungan terhadap satu atau beberapa sumber eksternal terlalu besar?

Apakah ekonomi mampu bertahan ketika terjadi krisis global? Pertanyaan-pertanyaan tersebut menunjukkan bahwa kedaulatan ekonomi harus dilihat dari kapasitas negara sekaligus dari ruang pilihan yang dimiliki bangsa.

Kemerdekaan ekonomi juga harus diukur dari distribusi manfaat. Pertumbuhan tinggi tidak cukup apabila kekayaan terkonsentrasi. Investasi besar tidak cukup apabila masyarakat tidak memperoleh peningkatan kemampuan ekonomi. Ekspor besar tidak cukup apabila nilai tambah utama tetap diciptakan di luar negeri. Negara substantif harus memastikan bahwa aktivitas ekonomi menghasilkan kapasitas yang semakin kuat bagi bangsa dan memberikan manfaat yang semakin luas bagi rakyat.

Karena itu, negara harus mampu mengubah sumber daya menjadi kapasitas. Sumber daya menjadi industri, industri menjadi pengetahuan, pengetahuan menjadi teknologi, teknologi menjadi produktivitas, dan produktivitas menjadi kemakmuran. Rangkaian tersebut menunjukkan bahwa kedaulatan ekonomi bukan sekadar kemampuan memiliki sumber daya, tetapi kemampuan mengolahnya menjadi kekuatan nasional yang berkelanjutan. Di situlah kedaulatan ekonomi memperoleh makna.

14.5. Kedaulatan Sumber Daya Alam

Indonesia dianugerahi kekayaan alam yang besar. Laut, mineral, hutan, tanah, air, energi, dan keanekaragaman hayati merupakan modal yang sangat besar bagi kehidupan bangsa. Namun, memiliki sumber

daya secara geografis tidak otomatis berarti berdaulat secara substantif atas sumber daya tersebut.

Pertanyaan kedaulatan tidak berhenti pada siapa yang memegang izin, tetapi harus melihat siapa yang memperoleh nilai tambah, siapa yang menguasai teknologi pengolahan, siapa yang menguasai rantai distribusi, siapa yang memperoleh keuntungan terbesar, siapa yang menanggung kerusakan lingkungan, apakah masyarakat lokal memperoleh manfaat yang layak, dan apakah generasi berikutnya masih memperoleh bagiannya.

Negara substantif harus memandang sumber daya alam sebagai amanah, bukan sekadar komoditas. Karena itu, sumber daya tidak boleh hanya dihitung berdasarkan nilai ekspornya, tetapi juga berdasarkan berapa besar kemampuan industri yang dibangun, berapa banyak teknologi yang dikuasai, berapa banyak manusia yang dilatih, berapa banyak pengetahuan yang dihasilkan, dan berapa banyak ekosistem yang tetap terjaga.

Kedaulatan sumber daya alam berarti Indonesia bukan hanya pemilik deposit, tetapi juga penguasa kemampuan untuk mengelola nilai di sepanjang rantai produksinya. Jika bahan mentah keluar dan produk bernilai tinggi kembali masuk, muncul pertanyaan mengenai posisi Indonesia dalam rantai nilai. Demikian pula jika teknologi utama seluruhnya berasal dari luar, muncul pertanyaan mengenai kemandirian. Karena itu, audit SDA bukan hanya audit kepemilikan, melainkan audit **penguasaan nilai**.

14.6. Kedaulatan Pangan

Pangan merupakan salah satu kebutuhan paling mendasar manusia. Negara yang tidak mempunyai ketahanan pangan akan menghadapi kerentanan politik dan ekonomi.

Kedaulatan pangan tidak harus diartikan bahwa seluruh komoditas harus diproduksi sendiri. Kondisi geografis, efisiensi, perdagangan, dan musim membuat pertukaran pangan antarnegeri tetap diperlukan.

Namun negara harus mempunyai kemampuan menjamin bahwa rakyat tidak kehilangan akses terhadap pangan ketika terjadi gangguan global.

Audit kedaulatan pangan harus melihat beberapa hal secara menyeluruh. Seberapa kuat produksi nasional, seberapa aman distribusi, seberapa besar ketergantungan pada impor untuk komoditas strategis, seberapa kuat posisi petani, seberapa besar kehilangan lahan produktif, dan seberapa tinggi kemampuan riset pertanian?

Selain itu, perlu dilihat apakah benih dikuasai, apakah pupuk cukup tersedia, apakah teknologi pertanian berkembang, dan apakah generasi muda masih tertarik menjadi produsen pangan. Kedaulatan pangan bukan hanya soal tonase produksi, melainkan sebuah ekosistem yang mencakup petani, lahan, air, benih, teknologi, distribusi, harga, riset, dan pasar yang harus saling terhubung. Negara substantif harus mampu memastikan produsen pangan hidup layak sekaligus konsumen memperoleh harga yang terjangkau. Jika salah satu terus dikorbankan, sistem

pangan menjadi tidak sehat dan kedaulatan pangan kehilangan makna substantifnya.

14.7. Kedaulatan Energi

Energi menentukan kemampuan negara untuk bergerak. Industri membutuhkan energi, transportasi membutuhkan energi, rumah tangga membutuhkan energi, teknologi membutuhkan energi, dan pertahanan membutuhkan energi. Karena itu, kedaulatan energi merupakan bagian langsung dari kedaulatan nasional.

Audit energi tidak hanya melihat seberapa besar cadangan sumber daya yang dimiliki, tetapi juga harus menguji kemampuan mengubah sumber daya tersebut menjadi pasokan yang aman, terjangkau, dan berkelanjutan. Pertanyaannya mencakup apakah Indonesia mempunyai cadangan strategis, apakah infrastruktur energi cukup kuat, apakah ketergantungan pada impor terlalu tinggi pada sektor tertentu, apakah transisi energi dilakukan dengan mempertimbangkan kemampuan nasional, apakah teknologi energi dikuasai, dan apakah energi tersedia hingga wilayah yang jauh.

Kedaulatan energi juga mempunyai dimensi masa depan karena dunia bergerak menuju perubahan besar dalam sistem energi. Negara yang tidak membangun kemampuan teknologi dapat berpindah dari satu bentuk ketergantungan menuju bentuk ketergantungan baru.

Dahulu ketergantungan dapat berada pada minyak, sedangkan ke depan ketergantungan dapat berpindah kepada baterai, perangkat, perangkat lunak,

material kritis, atau teknologi penyimpanan energi. Karena itu, transisi energi harus menjadi proyek kedaulatan, bukan sekadar proyek perubahan sumber energi.

14.8. Kedaulatan Teknologi dan Data

Pada abad ke-21, teknologi dan data menjadi salah satu sumber kekuasaan utama. Sebuah negara dapat mempunyai wilayah besar dan sumber daya melimpah, tetapi tetap lemah jika teknologi kunci berada di tangan pihak lain. Kedaulatan teknologi bukan berarti seluruh perangkat harus dibuat di dalam negeri, melainkan Indonesia harus mempunyai kemampuan memahami, mengaudit, mengembangkan, dan mengendalikan teknologi strategis yang digunakan dalam kehidupan negara.

Karena itu, audit kedaulatan teknologi perlu melihat siapa yang menguasai infrastruktur digital, di mana data disimpan, siapa yang mempunyai akses terhadap data, siapa yang mengendalikan algoritma, apakah sistem strategis dapat diaudit, apakah negara mempunyai kemampuan keamanan siber, apakah kecerdasan buatan hanya digunakan atau juga dikembangkan, apakah talenta teknologi cukup tersedia, dan apakah industri mampu menghasilkan produk sendiri. Data mempunyai posisi yang semakin sensitif karena mencakup data penduduk, data kesehatan, data keuangan, data pertahanan, data geospasial, dan data infrastruktur yang semuanya mempunyai nilai strategis. Negara substantif tidak

boleh melihat data hanya sebagai komoditas, karena data merupakan bagian dari kedaulatan. Pengelolaan data harus mampu menyeimbangkan inovasi, keamanan, privasi, dan kepentingan publik. Kedaulatan teknologi dan data pada akhirnya adalah kemampuan untuk tidak menjadi **pengguna pasif** dalam sistem yang dikuasai pihak lain.

14.9. Kedaulatan Budaya

Bangsa dapat kehilangan kedaulatan tanpa kehilangan wilayah, dan salah satu jalannya adalah melalui hilangnya kemampuan menentukan identitas budaya sendiri. Kedaulatan budaya bukan sikap menolak pengaruh luar, karena Nusantara sejak dahulu terbuka terhadap pertukaran budaya. Pengaruh India, Arab, Tiongkok, Eropa, dan berbagai wilayah lain telah menjadi bagian dari sejarah panjang pembentukan kebudayaan Nusantara.

Kekuatan Nusantara justru terletak pada kemampuan menyerap, mengolah, dan menjadikan pengaruh tersebut sebagai bagian dari identitas sendiri. Karena itu, persoalannya bukan apakah budaya asing masuk, melainkan apakah masyarakat masih mempunyai kemampuan untuk memilih dan mengolahnya. Ketika standar kehidupan sepenuhnya ditentukan oleh budaya luar, bangsa dapat kehilangan ukuran tentang dirinya sendiri.

Ketika bahasa daerah hilang, pengetahuan lokal ikut hilang. Ketika tradisi dianggap selalu tertinggal, bangsa kehilangan akar. Ketika generasi baru lebih mengenal simbol luar daripada sejarah sendiri, jarak

budaya semakin lebar. Negara substantif tidak membekukan budaya, karena budaya harus terus berkembang. Namun, perkembangan tersebut harus tumbuh dari rasa percaya diri, bukan rasa rendah diri. Kedaulatan budaya berarti kemampuan untuk berdialog dengan dunia tanpa kehilangan identitas.

14.10. Kedaulatan Pengetahuan

Lapisan terakhir mungkin merupakan lapisan yang paling menentukan yaitu **kedaulatan pengetahuan**. Bangsa yang tidak mampu menghasilkan pengetahuan akan selalu bergantung pada bangsa yang menghasilkan pengetahuan, karena teknologi lahir dari pengetahuan, industri lahir dari pengetahuan, kebijakan yang baik lahir dari pengetahuan, strategi pertahanan lahir dari pengetahuan, dan kedaulatan ekonomi pun sangat bergantung pada pengetahuan. Karena itu, universitas dan lembaga riset bukan sekadar institusi pendidikan, melainkan infrastruktur kedaulatan. Audit kedaulatan pengetahuan harus menanyakan apakah Indonesia mampu menghasilkan teori berdasarkan realitas sendiri, apakah penelitian menjawab persoalan nasional, apakah universitas terhubung dengan industri, apakah peneliti mempunyai ruang bekerja, apakah inovasi dapat berkembang, apakah pengetahuan hanya dikonsumsi atau juga diproduksi, apakah sumber-sumber sejarah dan budaya sendiri dipelajari dengan serius, serta apakah kebijakan negara dibuat berdasarkan penelitian yang kuat. Kedaulatan pengetahuan tidak berarti menolak ilmu dari luar, karena ilmu justru harus

dipelajari dari mana pun. Namun, bangsa yang berdaulat tidak berhenti sebagai penerjemah pemikiran bangsa lain, melainkan harus mempunyai keberanian menghasilkan kerangka sendiri. Indonesia harus mampu memahami Indonesia, bukan hanya melalui kacamata teori yang lahir untuk menjelaskan masyarakat lain. Kemampuan tersebut penting karena setiap bangsa mempunyai sejarah, budaya, struktur sosial, geografi, dan persoalan sendiri. Jika Indonesia tidak menghasilkan pengetahuan tentang dirinya, pihak lain akan melakukannya, dan pihak yang mempunyai pengetahuan biasanya mempunyai kemampuan lebih besar menentukan cara sebuah persoalan didefinisikan. Di sinilah kedaulatan pengetahuan bertemu dengan seluruh dimensi sebelumnya. Tanpa pengetahuan, kedaulatan pangan lemah, tanpa pengetahuan, kedaulatan energi lemah, tanpa pengetahuan, teknologi lemah, tanpa pengetahuan, hukum dapat sekadar menyalin, dan tanpa pengetahuan, kebijakan ekonomi mudah mengikuti resep yang belum tentu sesuai. Karena itu, kedaulatan pengetahuan dapat disebut sebagai salah satu akar kedaulatan substantif.

Audit 81 tahun kemerdekaan pada akhirnya membawa kita kepada kesimpulan yang tidak sederhana. Indonesia telah merdeka, dan pernyataan itu benar secara formal serta tidak perlu diperdebatkan. Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri, konstitusi sendiri, hukum sendiri, angkatan bersenjata sendiri, dan hubungan internasional sendiri. Namun, pertanyaan audit tidak berhenti di sana. Seberapa merdeka kita secara substantif? Seberapa kuat rakyat mengendalikan

konstitusi? Seberapa independen hukum? Seberapa mandiri ekonomi? Seberapa besar nilai tambah sumber daya dikuasai bangsa? Seberapa aman pangan? Seberapa berdaulat energi? Seberapa mandiri teknologi dan data? Seberapa hidup budaya sendiri? Seberapa besar bangsa menghasilkan pengetahuan? Jawaban terhadap pertanyaan tersebut tentu tidak akan semuanya sama. Ada bidang yang kuat, ada bidang yang berkembang, dan ada bidang yang masih rapuh. Inilah mengapa istilah **audit** lebih tepat daripada **vonis**. Audit tidak mengatakan semuanya gagal, tetapi juga tidak mengatakan semuanya selesai. Audit mencari jarak antara formalitas dan substansi, antara status dan kemampuan, antara pengakuan dan kendali, serta antara kepemilikan dan penguasaan.

Dengan demikian, audit 81 tahun kemerdekaan bukan sekadar refleksi masa lalu, tetapi alat untuk menentukan arah masa depan. Jika belum substantif, demokrasi diperkuat, jika konstitusi belum cukup dimiliki rakyat, pendidikan konstitusi diperluas, jika hukum belum adil, penegakan hukum diperbaiki, jika ekonomi terlalu bergantung, kapasitas nasional dibangun, jika teknologi dikuasai pihak lain, riset diperkuat, jika budaya melemah, identitas dikembangkan kembali, dan jika pengetahuan bergantung, kemampuan menghasilkan ilmu sendiri dibangun. Setiap kelemahan memberikan arah perbaikan. Di sinilah hubungan antara kemerdekaan formal dan substantif menjadi semakin jelas, kemerdekaan formal memberi **hak untuk menentukan**, sedangkan kemerdekaan substantif memberi

kemampuan untuk menentukan. Hak tanpa kemampuan menghasilkan kedaulatan yang lemah, sementara kemampuan tanpa hak menghasilkan kekuasaan tanpa legitimasi. Indonesia membutuhkan keduanya.

Proklamasi 17 Agustus 1945 telah memberikan pintu formal kepada bangsa Indonesia untuk menentukan masa depannya. 81 tahun kemudian, tugas generasi hari ini adalah memperbesar kemampuan menggunakan pintu tersebut dengan membangun ilmu, teknologi, pangan, energi, hukum, ekonomi, budaya, dan rakyat yang sadar. Semua merupakan bagian dari kemerdekaan. Dengan demikian, kemerdekaan substantif bukan proyek satu kementerian, bukan proyek satu presiden, dan bukan proyek satu generasi. Kemerdekaan substantif adalah proyek peradaban yang membutuhkan keterlibatan seluruh bangsa. Pemerintah menjalankan mandat, institusi menjaga sistem, akademisi membangun pengetahuan, pengusaha membangun produksi, petani menjaga pangan, insinyur membangun teknologi, seniman menjaga budaya, pers menjaga ruang informasi, dan rakyat menjaga kedaulatan.

Pada titik itu, *root access* tidak hanya berbicara tentang referendum atau perubahan konstitusi. *Root access* juga berarti rakyat mempunyai kemampuan intelektual, ekonomi, dan, sosial untuk menjaga negaranya. Pemilik yang miskin pengetahuan akan mudah kehilangan kendali, pemilik yang lemah secara ekonomi akan mudah bergantung, dan pemilik yang terpecah secara budaya akan mudah dimanipulasi.

Karena itu, kedaulatan rakyat membutuhkan pembangunan manusia. Audit 81 tahun kemerdekaan pada akhirnya kembali kepada pertanyaan yang paling sederhana yaitu **Apakah setelah 81 tahun bangsa Indonesia semakin mampu menentukan kehidupannya sendiri?** Jika jawabannya pada beberapa bidang adalah ya, pencapaian harus dijaga, jika jawabannya masih sebagian, pekerjaan harus diteruskan, dan jika jawabannya belum, perbaikan harus dimulai. Tidak perlu malu mengakui kekurangan. Yang berbahaya justru ketika bangsa merasa semuanya telah selesai hanya karena secara formal telah merdeka.

Kemerdekaan bukan benda yang sekali diperoleh lalu tidak perlu dirawat. Kemerdekaan adalah kapasitas yang harus terus dibangun karena dunia berubah, bentuk ketergantungan berubah, teknologi berubah, dan kekuatan global berubah. Karena itu, setiap generasi harus memperbarui kemampuan mempertahankan kemerdekaan. Generasi 1945 menghadapi kolonialisme teritorial, sedangkan generasi hari ini menghadapi tantangan yang lebih kompleks berupa ekonomi, teknologi, data, informasi, pengetahuan, pangan, energi, budaya, dan pengaruh global. Bentuk ancamannya berubah, tetapi prinsipnya tetap sama yaitu bangsa harus mempunyai kemampuan menentukan masa depannya sendiri.

Maka audit 81 tahun kemerdekaan bukan pertanyaan **"Apakah Indonesia sudah merdeka?"** Secara formal, jawabannya jelas. Pertanyaan yang lebih relevan adalah **"Seberapa dalam kemerdekaan itu telah masuk ke dalam konstitusi, hukum, ekonomi,**

sumber daya, pangan, energi, teknologi, data, budaya, dan pengetahuan bangsa?" Di situlah jarak antara negara formal dan negara substantif dapat diukur. Dari jarak itulah perjalanan berikutnya harus dimulai. **Kemerdekaan formal membuat Indonesia mempunyai hak menentukan masa depannya. Kemerdekaan substantif memastikan Indonesia mempunyai kemampuan untuk benar-benar menentukan masa depannya sendiri.**

BAB 15
Penjajahan Setelah Penjajah Pergi

Kemerdekaan formal mengakhiri hubungan kolonial secara formal, tetapi tidak serta-merta menghapus seluruh struktur ketergantungan yang dibentuk selama masa penjajahan. Inilah titik awal yang harus dijaga dengan sangat hati-hati dalam pembahasan bab ini. Indonesia bukan lagi koloni setelah merdeka, pemerintah asing tidak mempunyai kedaulatan formal atas Republik Indonesia, dan hubungan Indonesia dengan negara, perusahaan, maupun lembaga internasional pada masa kini tidak dapat begitu saja disamakan dengan kekuasaan kolonial Belanda. Karena itu, istilah **"penjajahan setelah penjajah pergi"** dalam bab ini digunakan sebagai kritik terhadap kemungkinan bertahannya atau munculnya kembali **hubungan ketergantungan struktural**, bukan sebagai klaim bahwa Indonesia secara hukum masih merupakan negara jajahan.

Pembedaan tersebut penting karena kolonialisme klasik memiliki ciri yang sangat jelas. Kekuasaan berada pada pihak kolonial, masyarakat jajahan tidak mempunyai kedaulatan yang setara, sumber daya dapat diarahkan untuk kepentingan metropole, dan struktur ekonomi dibentuk dalam hubungan kekuasaan yang tidak seimbang. Salah satu contoh paling nyata dalam sejarah Hindia Belanda adalah *Cultivation System* atau Sistem Tanam Paksa yang diterapkan di Jawa pada abad ke-19. Penelitian sejarah ekonomi menggambarkan sistem tersebut sebagai salah satu rezim kolonial yang

sangat ekstraktif, dengan target produksi komoditas seperti gula, kopi, teh, indigo, dan tembakau yang dibebankan melalui struktur administratif kolonial sampai ke tingkat desa. Sejumlah kajian juga menemukan dampak negatif terhadap konsumsi, pendapatan, dan kondisi demografis masyarakat pada berbagai wilayah, meskipun historiografi tetap memperdebatkan keseluruhan konsekuensi ekonominya. (Cambridge University Press)

Kemerdekaan mengubah hubungan tersebut secara fundamental. Sejak Proklamasi 17 Agustus 1945, bangsa Indonesia menyatakan diri sebagai subjek yang berhak menentukan masa depannya sendiri. Karena itu, setiap pembicaraan mengenai "penjajahan baru" setelah kemerdekaan tidak boleh menghapus perbedaan mendasar tersebut. Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri, konstitusi sendiri, hukum sendiri, kebijakan luar negeri sendiri, dan kapasitas untuk membuat perjanjian internasional berdasarkan kewenangan negara. Hubungan dengan IMF, Bank Dunia, WTO, perusahaan multinasional, atau negara lain adalah hubungan yang secara formal dilakukan oleh negara berdaulat, bukan hubungan antara pemerintah kolonial dan wilayah jajahan.

Namun kedaulatan formal tidak otomatis menghilangkan persoalan ketergantungan. Sebuah negara dapat mempunyai kewenangan hukum untuk memilih tetapi menghadapi kondisi ekonomi, teknologi, pengetahuan, atau struktur pasar yang membuat pilihan nyata menjadi sangat sempit. Di sinilah istilah **kolonialisme struktural** digunakan dalam bab ini

sebagai kerangka analitis, bukan kategori hukum. Yang hendak diperiksa bukan siapa yang secara formal memerintah Indonesia, melainkan **seberapa besar kemampuan Indonesia menentukan pilihan sendiri dalam struktur global yang tidak selalu seimbang**.

Pertanyaan tersebut harus dijawab berdasarkan bukti, bukan kecurigaan. Tidak setiap investasi asing merupakan penjajahan. Tidak setiap pinjaman internasional merupakan kolonialisme. Tidak setiap perjanjian perdagangan menghilangkan kedaulatan. Tidak setiap penggunaan teknologi asing menunjukkan ketundukan. Tidak pula setiap kesamaan regulasi dengan standar global membuktikan adanya campur tangan asing. Sebaliknya, terdapat banyak kerja sama internasional yang memperbesar kemampuan nasional, membuka pasar, membawa modal, mentransfer teknologi, memperkuat institusi, dan meningkatkan kesejahteraan. Karena itu, ukuran yang digunakan dalam bab ini bukan asal-usul asing atau domestik suatu hubungan, melainkan **apakah hubungan tersebut memperbesar atau justru memperkecil kapasitas bangsa untuk menentukan masa depannya sendiri**.

Dari perspektif tersebut, pertanyaan yang tepat bukan, "Apakah asing terlibat?" Dunia modern membuat keterlibatan lintas negara hampir tidak mungkin dihindari. Pertanyaan yang jauh lebih penting adalah, **"Apakah Indonesia masih mempunyai pilihan?"**

15.1. Kolonialisme Klasik dan Kolonialisme Struktural

Kolonialisme klasik bekerja melalui penguasaan langsung. Wilayah berada di bawah pemerintahan kolonial, kekuasaan hukum tidak bersumber dari rakyat jajahan, dan berbagai keputusan fundamental mengenai ekonomi, tanah, perdagangan, serta administrasi berada di bawah struktur imperial. Dalam sejarah Hindia Belanda, pembangunan ekonomi kolonial juga membentuk perkebunan, pertambangan, dan berbagai kantong produksi ekstraktif yang terhubung dengan pasar yang lebih luas. Kajian Bank Dunia mengenai perkembangan wilayah Indonesia mencatat warisan perkebunan, tambang, dan *extractive enclaves* kolonial di berbagai pulau sebagai bagian dari pembentukan geografis ekonomi Indonesia. (Open Knowledge)

Pada masa Tanam Paksa, hubungan tersebut bahkan dapat dilihat secara terang. Pemerintahan kolonial menentukan jenis tanaman, target produksi, serta distribusi kewajiban melalui struktur kekuasaan yang tidak lahir dari kedaulatan rakyat Indonesia. Penelitian mengenai Jawa abad ke-19 menunjukkan bagaimana kebutuhan tenaga dan tanah untuk tanaman ekspor memengaruhi kehidupan desa dan kondisi masyarakat. (Cambridge University Press)

Itulah kolonialisme dalam bentuk yang mudah dikenali. Ada penguasa kolonial dan ada wilayah jajahan yang berada di bawah struktur kekuasaan yang berbeda. Terdapat kepentingan ekonomi *metropole* yang memperoleh manfaat dari sistem tersebut, sementara rakyat di wilayah jajahan tidak mempunyai posisi yang

setara dalam menentukan arah sistem. Dengan demikian, kolonialisme bukan hanya persoalan penguasaan wilayah, tetapi juga persoalan ketimpangan kekuasaan dalam menentukan kehidupan bersama.

Setelah kemerdekaan, bentuk seperti itu tidak lagi menjadi struktur negara Indonesia. Namun sejarah kolonial meninggalkan pertanyaan lebih panjang mengenai bagaimana sebuah bangsa keluar bukan hanya dari pemerintahan kolonial, tetapi juga dari pola produksi, ketergantungan, distribusi pengetahuan, serta posisi dalam ekonomi dunia yang terbentuk selama periode tersebut.

Di sinilah konsep kolonialisme struktural perlu diperlakukan dengan disiplin akademik. Istilah tersebut tidak berarti pihak asing diam-diam menjadi pemerintah Indonesia. Yang dimaksud adalah keadaan ketika **struktur ketergantungan dapat menciptakan hubungan kekuasaan yang tidak seimbang meskipun seluruh pihak secara formal berdaulat**.

Sebuah contoh hipotetis membuat perbedaannya mudah dipahami. Bayangkan sebuah negara secara hukum berhak menentukan kebijakan industrinya sendiri, tetapi seluruh teknologi strategis berasal dari satu pemasok, pembiayaan berasal dari satu sumber, pasar ekspor bergantung pada satu tujuan, dan seluruh keahlian teknis utama berada di luar negeri. Negara tersebut tetap merdeka secara formal. Tidak ada penjajah yang menduduki ibu kotanya. Namun ruang kebijakan menjadi sempit karena setiap keputusan harus memperhitungkan ketergantungan tersebut.

Inilah yang dalam buku ini disebut persoalan **kedaulatan substantif**. Hubungan kekuasaan modern tidak selalu membutuhkan pendudukan wilayah secara langsung. Pengaruh dapat muncul melalui pasar, teknologi, pembiayaan, standar, data, dan pengetahuan. Bentuk kekuasaan seperti ini dapat bekerja secara lebih halus karena tidak selalu terlihat sebagai penguasaan secara langsung. Karena itu, kedaulatan substantif menuntut kemampuan bangsa untuk tetap menentukan arah fundamentalnya sendiri di tengah berbagai bentuk ketergantungan dan pengaruh eksternal.

Namun di sini sekali lagi diperlukan kehati-hatian. Pengaruh tidak identik dengan penjajahan. Hubungan internasional selalu mengandung pengaruh timbal balik. Negara-negara kuat sekalipun saling bergantung. Karena itu, istilah kolonialisme struktural hanya berguna apabila dipakai untuk membaca **ketergantungan yang bersifat asimetris dan mengurangi ruang pilihan**, bukan sekadar keberadaan hubungan internasional.

Ukuran negara substantif bukan ketiadaan hubungan dengan pihak luar, melainkan kemampuan untuk mengelola hubungan tersebut secara berdaulat. Ukurannya terlihat dari kemampuan bernegosiasi, kemampuan mengatakan ya, dan kemampuan mengatakan tidak ketika kepentingan bangsa menuntutnya. Negara juga harus mempunyai kemampuan mencari alternatif serta membangun kapasitas sendiri agar tidak terjebak dalam ketergantungan yang menghilangkan pilihan. Jika semua kemampuan tersebut tersedia, keterhubungan

dengan pihak luar justru dapat memperkuat kedaulatan, bukan melemahkannya.

15.2. Ketergantungan Ekonomi

Ekonomi merupakan salah satu ruang paling nyata untuk melihat perbedaan antara kerja sama dan ketergantungan. Tidak ada negara modern yang mampu membangun kesejahteraan dengan menutup seluruh hubungan ekonomi. Perdagangan memungkinkan spesialisasi. Investasi membawa modal. Pembiayaan internasional dapat mempercepat pembangunan. Pasar global membuka peluang bagi produk nasional. Karena itu, kedaulatan ekonomi tidak boleh disamakan dengan autarki.

Namun terdapat perbedaan antara ekonomi yang terbuka dan ekonomi yang tidak mempunyai alternatif.

Ketergantungan ekonomi muncul ketika perubahan di luar negeri dapat begitu kuat menentukan ruang kebijakan domestik karena struktur nasional tidak mempunyai kapasitas penyangga yang memadai. Ketergantungan dapat terjadi pada pembiayaan, pasar ekspor, impor bahan strategis, teknologi produksi, rantai pasok, atau kepemilikan modal.

Pengalaman krisis Asia 1997–1998 memberikan salah satu contoh penting mengenai bagaimana krisis ekonomi dapat mempersempit ruang kebijakan sebuah negara. Dalam *Letter of Intent* kepada IMF, Pemerintah Indonesia menyampaikan berbagai komitmen kebijakan sebagai bagian dari program dukungan keuangan, termasuk restrukturisasi perbankan, perubahan kebijakan ekonomi, dan langkah-langkah struktural.

Dokumen IMF sendiri menegaskan bahwa surat tersebut merupakan dokumen Pemerintah Indonesia yang menggambarkan kebijakan yang hendak dilaksanakan dalam konteks permintaan dukungan keuangan dari IMF. (IMF)

Fakta tersebut perlu dibaca secara seimbang. Tidak tepat mengatakan IMF secara formal mengambil alih pemerintahan Indonesia. Pemerintah Indonesia sendiri mengajukan permintaan dukungan dan menandatangani komitmen kebijakan. Namun juga tidak tepat mengabaikan kenyataan bahwa kondisi krisis menciptakan posisi tawar yang sangat berbeda dibandingkan ketika negara tidak membutuhkan pembiayaan darurat. Di sinilah ketergantungan ekonomi dapat berubah menjadi keterbatasan ruang kebijakan.

Pelajaran yang lebih penting bukan mencari siapa yang harus disalahkan, melainkan membangun struktur agar Indonesia tidak mudah kembali berada dalam posisi tanpa pilihan. Cadangan devisa, sistem keuangan yang sehat, industri produktif, dan basis pajak yang kuat merupakan fondasi penting bagi kemampuan negara menentukan kebijakan ekonominya sendiri. Ekspor bernilai tambah, ketahanan pangan, ketahanan energi, dan kemampuan teknologi juga menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kapasitas tersebut. Semua itu merupakan infrastruktur kedaulatan ekonomi yang memungkinkan Indonesia menghadapi tekanan, memilih alternatif, dan menentukan arah pembangunan berdasarkan kepentingan nasional.

Ketergantungan juga harus dibedakan dari investasi. FDI dapat menjadi instrumen yang sangat penting untuk pembangunan. UNCTAD sendiri menekankan bahwa integrasi melalui investasi dan rantai nilai global dapat meningkatkan daya saing, tetapi manfaat transfer teknologi dan *spillover* dari FDI tidak otomatis terjadi. Negara membutuhkan kebijakan aktif agar integrasi menghasilkan manfaat yang berkelanjutan dan inklusif. (UNCTAD)

Artinya, pertanyaannya bukan **asing atau nasional**, melainkan **kapasitas apa yang tertinggal setelah investasi masuk**. Apakah tenaga kerja Indonesia memperoleh keterampilan yang lebih tinggi, apakah pemasok domestik naik kelas, dan apakah teknologi yang digunakan dapat dipelajari serta dikembangkan di dalam negeri. Apakah kegiatan riset berkembang dan nilai tambah meningkat, serta apakah investasi tersebut mendorong munculnya industri nasional yang lebih kuat. Dengan demikian, investasi tidak hanya dinilai dari besarnya modal yang masuk, tetapi juga dari seberapa besar kapasitas nasional yang terbentuk setelahnya.

Apabila investasi hanya menggunakan sumber daya dan pasar tanpa meningkatkan kemampuan nasional, ketergantungan dapat bertahan.

Sebaliknya, investasi asing yang melahirkan teknologi, tenaga ahli, jaringan pemasok, kapasitas industri, dan kemampuan ekspor justru dapat memperkuat kedaulatan substantif.

Indonesia sendiri memberikan contoh bahwa negara dapat berusaha mengubah posisi dalam rantai

nilai. UNCTAD mencatat kebijakan Indonesia membatasi ekspor nikel belum diolah sebagai upaya mendorong pengolahan dan manufaktur domestik, meskipun kebijakan tersebut juga menimbulkan sengketa dalam sistem perdagangan internasional. (SDG Pulse)

Kasus tersebut menunjukkan bahwa kedaulatan ekonomi dalam dunia modern bukan kemerdekaan dari aturan global, tetapi kemampuan merumuskan strategi nasional di tengah aturan, kepentingan, dan negosiasi global.

15.3. Ketergantungan Teknologi

Pada masa kolonial klasik, penguasaan wilayah dan jalur perdagangan menjadi sumber kekuasaan. Pada abad ke-21, teknologi menjadi salah satu sumber kekuasaan paling besar. Semikonduktor, pusat data, jaringan komputasi awan, kecerdasan buatan, perangkat lunak, sistem komunikasi, algoritma, dan kemampuan siber kini menentukan daya ekonomi sekaligus kapasitas negara.

Laporan Bank Dunia 2026 mengenai kecerdasan buatan menyebut kontrol atas input penting dalam rantai nilai AI—termasuk semikonduktor, pusat data, jaringan *cloud*, dan data—sebagai sumber kekuatan antarnegara. Laporan yang sama juga mengingatkan bahwa adopsi AI di negara berkembang dapat memperbesar manfaat ekonomi tetapi, bila kemampuan domestik tidak berkembang, juga dapat memperdalam ketergantungan terhadap teknologi asing. (Open Knowledge)

Di sinilah bentuk ketergantungan modern menjadi sangat berbeda dari masa lalu.

Tidak diperlukan penguasaan pelabuhan untuk memengaruhi aktivitas ekonomi apabila infrastruktur digital kritis bergantung pada sistem yang tidak dapat dipahami atau diaudit negara pengguna.

Tidak diperlukan pendudukan wilayah apabila kemampuan komunikasi, data, pembayaran, dan komputasi sangat bergantung pada teknologi yang tidak mempunyai alternatif.

Namun sekali lagi, menggunakan teknologi asing bukan berarti kehilangan kedaulatan. Tidak realistis bagi Indonesia untuk membuat sendiri seluruh semikonduktor, sistem operasi, perangkat telekomunikasi, model AI, satelit, mesin industri, dan teknologi kesehatan.

Kedaulatan teknologi berarti **mempunyai kompetensi minimum yang membuat negara memahami apa yang digunakan, mengetahui risikonya, mampu mengaudit bagian strategis, mempunyai alternatif, dan secara bertahap membangun teknologi yang dianggap kritis**.

Indonesia sendiri menunjukkan kemajuan inovasi. WIPO dalam Global Innovation Index 2025 menempatkan Indonesia di antara ekonomi berpendapatan menengah yang mengalami kenaikan peringkat cepat sejak 2013. Namun profil yang sama mencatat bahwa Indonesia masih relatif lemah dalam pilar *Human capital and research*, *Business sophistication*, dan infrastruktur. Data tersebut tidak membuktikan adanya "penjajahan teknologi", tetapi menunjukkan

mengapa pembangunan kemampuan domestik tetap menjadi persoalan strategis. (WIPO)

Negara substantif karena itu tidak boleh puas menjadi konsumen. Penggunaan teknologi harus perlahan menghasilkan pembelajaran. Pembelajaran menghasilkan modifikasi. Modifikasi menghasilkan inovasi. Inovasi menghasilkan kemampuan mandiri pada bidang tertentu. Tidak semua bidang harus dikuasai.

Tetapi bidang yang menentukan kedaulatan strategis tidak boleh seluruhnya berada di luar kemampuan nasional. Ketergantungan teknologi yang paling berbahaya bukan ketika membeli perangkat asing. Yang lebih berbahaya adalah ketika bangsa tidak mempunyai cukup manusia untuk memahami bagaimana perangkat tersebut bekerja.

15.40 Ketergantungan Pengetahuan

Di balik teknologi terdapat lapisan yang lebih mendasar, yaitu pengetahuan. Sebuah bangsa yang tidak menghasilkan pengetahuan akan selalu berada beberapa langkah di belakang bangsa yang menghasilkan teori, metode, teknologi, dan standar. Ketergantungan pengetahuan bahkan dapat lebih dalam daripada ketergantungan ekonomi karena menentukan cara sebuah bangsa membaca masalah.

Siapa yang menentukan pertanyaan sering kali menentukan arah jawaban.

Jika persoalan Indonesia selalu didefinisikan menggunakan kategori yang lahir dari pengalaman masyarakat lain, terdapat risiko kebijakan yang

dihasilkan tidak sepenuhnya sesuai dengan realitas sendiri.

Hal tersebut tidak berarti ilmu asing harus ditolak. Ilmu pengetahuan tidak mempunyai paspor dalam pengertian sederhana. Teori yang baik harus dipelajari dari mana pun. Universitas Indonesia harus terhubung dengan universitas dunia. Peneliti harus membaca literatur global. Mahasiswa harus memahami perkembangan terbaru.

Kemerdekaan pengetahuan bukan menutup diri. Kemerdekaan pengetahuan berarti **mempunyai kemampuan untuk mengkritik, menguji, memodifikasi, dan menghasilkan pengetahuan sendiri**.

Bangsa yang hanya mengutip belum tentu berdaulat secara intelektual. Bangsa yang mampu menguji teori terhadap realitas sendiri mulai mempunyai kedaulatan pengetahuan.

WIPO menunjukkan bahwa kemampuan inovasi Indonesia sedang meningkat, tetapi posisi *human capital and research* masih menjadi salah satu kelemahan relatif dalam GII 2025. Fakta tersebut memberikan dasar empiris bagi pentingnya investasi lebih besar pada manusia, penelitian, hubungan universitas–industri, dan ekosistem inovasi. (WIPO)

Ketergantungan pengetahuan juga mempunyai dimensi bahasa. UNESCO mencatat Indonesia memiliki ratusan bahasa yang digunakan, sementara sebagian besar bahasa tersebut belum mempunyai kehadiran digital yang kuat dibandingkan Bahasa Indonesia. Tantangan tersebut penting karena bahasa bukan

sekadar alat komunikasi, tetapi juga wadah pengetahuan lokal. Ketika sebuah bahasa menghilang dari ruang digital, sebagian pengetahuan yang hidup di dalam bahasa tersebut dapat semakin sulit diwariskan. (UNESCO)

Karena itu, kedaulatan pengetahuan memiliki dua arah. Indonesia harus mampu menguasai ilmu global, tetapi pada saat yang sama juga harus mampu menghasilkan pengetahuan yang berangkat dari pengalaman Nusantara. Perguruan tinggi tidak boleh menjadi sekadar tempat mengonsumsi teori, sementara lembaga penelitian tidak boleh hanya mengejar publikasi tanpa keterhubungan dengan kebutuhan nyata bangsa. Pengetahuan harus berhubungan dengan persoalan nasional, mulai dari pertanian, energi, teknologi, hukum, kebudayaan, perkotaan, laut, kesehatan, hingga pertahanan. Semua bidang tersebut membutuhkan tradisi ilmu yang kuat agar Indonesia tidak hanya menjadi pengguna pengetahuan, tetapi juga mampu menjadi penghasil pengetahuan.

Penjajahan pengetahuan dalam pengertian struktural terjadi bukan ketika seseorang membaca buku asing, tetapi ketika sebuah bangsa **kehilangan kepercayaan dan kemampuan untuk berpikir menggunakan kapasitasnya sendiri**.

15.5. Ketergantungan Regulasi

Globalisasi membuat hukum nasional tidak dapat sepenuhnya berdiri sendiri. Perdagangan internasional, investasi, penerbangan, telekomunikasi, keuangan, kekayaan intelektual, lingkungan, keamanan,

kesehatan, dan berbagai sektor lainnya membutuhkan standar bersama. Indonesia sebagai bagian dari komunitas internasional secara sadar memasuki berbagai perjanjian yang kemudian menciptakan kewajiban hukum.

WTO memberikan contoh yang jelas. Dalam TRIPS, negara anggota wajib melaksanakan berbagai ketentuan perlindungan kekayaan intelektual, tetapi perjanjian tersebut juga menyatakan bahwa anggota bebas menentukan metode yang tepat untuk mengimplementasikan kewajiban tersebut dalam sistem hukum dan praktik masing-masing. WTO sendiri menekankan bahwa terdapat ruang kebijakan untuk menyeimbangkan perlindungan kekayaan intelektual dengan kepentingan kebijakan publik. (World Trade Organization)

Contoh tersebut penting karena menunjukkan bahwa regulasi global tidak selalu dapat dibaca hanya sebagai "aturan asing yang dipaksakan". Indonesia bergabung dalam perjanjian internasional melalui keputusan dan memperoleh manfaat tertentu dari sistem tersebut, tetapi sekaligus menerima kewajiban.

Dalam bahasa kedaulatan substantif, persoalannya adalah **policy space**. Pertanyaannya adalah seberapa besar ruang yang tersisa bagi Indonesia untuk menyusun kebijakan berdasarkan kebutuhan nasional. Apakah negosiator Indonesia mempunyai kapasitas teknis yang cukup, apakah dampak jangka panjang sebuah perjanjian benar-benar dipahami, dan apakah Indonesia telah mempunyai strategi sebelum menandatangani suatu komitmen. Pada saat yang sama,

harus dipastikan bahwa kepentingan rakyat benar-benar terwakili dalam setiap proses perundingan.

Regulasi internasional dapat memperkuat Indonesia apabila membantu meningkatkan standar, membuka pasar, meningkatkan kepastian hukum, dan mendorong reformasi yang memang dibutuhkan.

Namun ketergantungan regulasi dapat muncul apabila negara hanya menjadi penerima standar tanpa kapasitas membentuk standar.

Perbedaannya terletak pada posisi dalam proses. Negara berdaulat tidak hanya belajar menjalankan aturan yang telah dibuat oleh pihak lain. Negara berdaulat juga berusaha hadir ketika aturan tersebut dibentuk, sehingga kepentingan nasional dapat diperhitungkan sejak awal. Dengan demikian, kedaulatan tidak hanya berarti kemampuan mematuhi aturan, tetapi juga kemampuan untuk ikut menentukan arah aturan yang memengaruhi kehidupan bangsa.

Karena itu, diplomasi ekonomi, keahlian hukum internasional, kemampuan negosiasi, penelitian kebijakan, dan kapasitas teknis merupakan bagian dari kedaulatan.

Kasus IMF 1997–1998 kembali memberikan pelajaran. Dokumen program menunjukkan adanya rangkaian komitmen kebijakan yang sangat detail dalam konteks bantuan keuangan saat Indonesia menghadapi krisis. Fakta tersebut tidak membuktikan bahwa hukum Indonesia "dibuat oleh asing", tetapi menunjukkan bahwa kebutuhan pembiayaan dalam keadaan krisis dapat membuat ruang kebijakan nasional

sangat dipengaruhi oleh kerangka program yang dinegosiasikan dengan pemberi bantuan. (IMF)

Pelajarannya sederhana. Kemandirian regulasi membutuhkan kemandirian kapasitas karena kemampuan menentukan aturan sangat bergantung pada kemampuan memahami, merumuskan, dan memperjuangkan kepentingan nasional. Negara yang kuat dapat berunding dari posisi yang memiliki pilihan, sementara negara yang lemah lebih sering berada dalam posisi menerima. Karena itu, memperkuat kapasitas nasional merupakan bagian penting dari upaya menjaga kedaulatan substantif.

15.6. Ketergantungan Budaya

Budaya merupakan lapisan yang paling halus karena pengaruh budaya jarang datang dalam bentuk kewajiban. Tidak ada tentara yang memaksa seseorang menyukai sebuah film, mengenakan pakaian tertentu, menggunakan bahasa tertentu, atau mengikuti gaya hidup tertentu.

Budaya menyebar melalui daya tarik. Media, musik, film, platform digital, iklan, pendidikan, dan pergaulan menjadi saluran utama pertukaran budaya. Karena itu, keterbukaan budaya merupakan bagian normal dari kehidupan manusia.

Nusantara sendiri terbentuk melalui perjumpaan budaya selama berabad-abad. Pengaruh India, Arab, Tiongkok, Eropa, dan berbagai masyarakat lain tidak hanya masuk, tetapi diolah menjadi bentuk baru yang khas Nusantara.

Dengan demikian, kedaulatan budaya tidak berarti isolasi. Kedaulatan budaya adalah kemampuan **menyerap tanpa kehilangan kemampuan mengolah**.

UNESCO melalui Konvensi 2005 mengenai Perlindungan dan Promosi Keragaman Ekspresi Budaya menegaskan hak berdaulat negara untuk merumuskan kebijakan yang melindungi dan mempromosikan keberagaman ekspresi budaya, sambil tetap menjaga keterbukaan terhadap budaya lain serta hak asasi manusia. Konvensi tersebut juga mengakui pentingnya memperkuat industri budaya domestik dan kapasitas negara berkembang. (UNESCO)

Kerangka tersebut sangat sesuai dengan gagasan kedaulatan budaya dalam buku ini. Melindungi budaya tidak berarti melarang budaya asing, sebagaimana mempromosikan bahasa daerah tidak berarti menolak bahasa internasional. Membangun film nasional juga tidak berarti menutup ruang bagi film luar. Persoalannya adalah membangun keseimbangan kemampuan agar Indonesia mampu menerima, mengolah, dan menghasilkan budaya tanpa kehilangan identitasnya.

Jika satu arah budaya begitu dominan sehingga masyarakat kehilangan ruang memproduksi dan mendistribusikan ekspresinya sendiri, terdapat ketimpangan.

Era digital membuat persoalan tersebut semakin besar. UNESCO mencatat platform digital menciptakan peluang baru bagi distribusi budaya tetapi juga mengubah rantai nilai kebudayaan secara mendalam. (UNESCO)

Indonesia karena itu perlu memandang bahasa, seni, sastra, musik, film, pengetahuan tradisional, dan seluruh ekspresi Nusantara sebagai bagian dari infrastruktur peradaban.

Bangsa yang kehilangan budaya tidak otomatis kehilangan negara. Namun negara yang kehilangan kebudayaan dapat kehilangan alasan mengapa manusia di dalamnya merasa menjadi satu bangsa.

15.7. Invited Colonialism

Istilah ***invited colonialism*** digunakan dalam buku ini sebagai **konsep analitis yang diperkenalkan untuk menggambarkan keadaan ketika ketergantungan struktural tidak masuk melalui penaklukan, tetapi justru memperoleh ruang karena keputusan domestik sendiri**. Istilah ini tidak digunakan sebagai kategori hukum internasional dan tidak dimaksudkan untuk menuduh setiap hubungan dengan pihak asing sebagai kolonialisme.

Perbedaannya dengan kolonialisme klasik sangat besar. Kolonialisme klasik masuk melalui penguasaan, sedangkan *invited colonialism* dalam kerangka ini masuk melalui ketergantungan yang secara bertahap dibuka sendiri. Tidak ada pasukan datang, tidak ada pemerintahan kolonial dibentuk, dan tidak ada bendera asing dikibarkan. Namun keputusan-keputusan domestik dapat menghasilkan struktur di mana kapasitas nasional semakin mengecil dan ketergantungan semakin dalam.

Misalnya, sebuah negara secara terus-menerus memilih membeli teknologi strategis tanpa membangun

kemampuan manusia untuk mempelajarinya. Dalam jangka pendek, pilihan tersebut terasa murah, tetapi dalam jangka panjang ketergantungan meningkat. Sebuah negara dapat terus mengekspor bahan mentah karena menghasilkan devisa dengan cepat, tetapi tidak cukup berinvestasi pada pengolahan, ilmu, dan teknologi. Dalam jangka pendek pendapatan diperoleh, tetapi dalam jangka panjang nilai tambah berada di tempat lain. Demikian pula, sebuah negara dapat terus menggunakan konsultan eksternal tanpa membangun institusi pengetahuan domestik. Dalam jangka pendek keputusan menjadi lebih mudah, tetapi dalam jangka panjang kemampuan internal tidak tumbuh.

Dalam keadaan seperti itu, tidak ada pihak asing yang harus selalu dipersalahkan. Pihak luar bertindak berdasarkan kepentingannya sendiri, sebagaimana setiap negara dan perusahaan mempunyai kepentingan. Masalah justru berada di dalam. Apakah bangsa mempunyai strategi? Apakah elite mempunyai orientasi jangka panjang? Apakah keputusan memperbesar kapasitas nasional? Apakah sumber daya yang diperoleh hari ini digunakan untuk membangun kemandirian besok?

Inilah makna terpenting dari *invited colonialism*. Penjajahan struktural modern, apabila istilah tersebut hendak digunakan, tidak selalu membutuhkan penjajah yang memaksa. Kadang yang diperlukan hanyalah bangsa yang berhenti membangun kemampuan sendiri. Karena itu, konsep ini tidak seharusnya digunakan untuk menyebarkan kecurigaan terhadap asing, melainkan sebagai kritik ke dalam. Jika teknologi kita

lemah, bangun teknologi. Jika pengetahuan lemah, bangun riset. Jika industri lemah, perkuat industri. Jika negosiasi lemah, latih negosiator. Jika budaya kehilangan ruang, perkuat produksi budaya. Jika regulasi terlalu bergantung, bangun kapasitas penyusunan kebijakan.

Menyalahkan pihak luar tidak menghasilkan kedaulatan. Membangun kemampuan sendiri menghasilkan kedaulatan. Di sinilah *invited colonialism* berbeda dari teori konspirasi. Teori konspirasi mencari pihak rahasia yang mengendalikan semuanya, sedangkan analisis struktural mencari **mekanisme konkret yang menciptakan ketergantungan**. Data, perjanjian, kepemilikan, teknologi, rantai pasok, kapasitas riset, dan struktur pembiayaan semuanya harus dapat diuji. Jika bukti tidak ada, klaim tidak boleh dibuat. Justru kedisiplinan tersebut membuat kritik terhadap ketergantungan menjadi lebih kuat.

15.8. Membedakan Kerja Sama Global dan Ketergantungan

Sampailah pembahasan pada pertanyaan yang paling penting. Bagaimana membedakan kerja sama internasional yang sehat dengan ketergantungan yang melemahkan kedaulatan?

Tidak cukup melihat siapa mitranya. Negara Barat tidak otomatis kolonial, sementara negara Timur tidak otomatis lebih setara. Perusahaan nasional tidak otomatis berpihak pada rakyat, perusahaan asing tidak otomatis merugikan, dan lembaga multilateral tidak otomatis menghilangkan kedaulatan. Semua harus

dinilai berdasarkan struktur hubungan yang nyata, terutama dari kemampuan Indonesia menentukan pilihan dan mempertahankan kepentingan nasional.

Ukuran pertama adalah **kemampuan memilih**. Jika Indonesia dapat mengganti pemasok, mencari pasar lain, mengembangkan teknologi alternatif, atau menghentikan kerja sama tanpa mengalami keruntuhan sistemik, posisi tawarnya relatif lebih kuat. Sebaliknya, jika suatu hubungan tidak mempunyai alternatif yang realistis, tingkat ketergantungan akan meningkat. Kedaulatan dalam hubungan internasional karena itu tidak hanya ditentukan oleh hak untuk mengambil keputusan, tetapi juga oleh tersedianya pilihan ketika keputusan tersebut harus diambil.

Ukuran kedua adalah **distribusi manfaat**. Kerja sama yang sehat harus memberikan manfaat bagi kedua pihak. Manfaat tersebut tidak harus sama besar, tetapi harus cukup untuk memperkuat kemampuan nasional. Jika sumber daya keluar sementara nilai tambah, teknologi, keterampilan, dan keuntungan utama terus berada di luar negeri, hubungan tersebut perlu dievaluasi. Pertanyaan dasarnya bukan sekadar berapa besar investasi yang masuk, melainkan berapa besar kapasitas nasional yang tertinggal setelah investasi tersebut berjalan.

Ukuran ketiga adalah **transfer kapasitas**. Apakah setelah sepuluh atau dua puluh tahun bekerja sama, Indonesia menjadi lebih mampu dibandingkan sebelumnya? Apakah tenaga kerja memperoleh keterampilan baru? Apakah pemasok domestik naik kelas? Apakah teknologi dapat dipahami dan

dikembangkan? Apakah kegiatan riset tumbuh? Jika kerja sama terus berlangsung tetapi Indonesia tetap tidak memahami teknologi yang digunakan, ketergantungan justru dapat semakin dalam.

Ukuran keempat adalah **policy space**. Apakah Indonesia masih mempunyai kemampuan menetapkan kebijakan publik berdasarkan kebutuhan rakyat? Setiap perjanjian memang membatasi sebagian kebebasan karena itulah konsekuensi dari komitmen internasional. Namun pembatasan tersebut harus sebanding dengan manfaat yang diperoleh dan harus disetujui melalui proses yang sah serta memiliki legitimasi yang memadai. Negara berdaulat bukan negara yang tidak mempunyai komitmen, melainkan negara yang memahami konsekuensi setiap komitmen dan tetap mempunyai ruang untuk menentukan arah kebijakannya.

Ukuran kelima adalah **kemampuan keluar**. Kerja sama yang sehat seharusnya memiliki *exit option*. Ketergantungan ekstrem terjadi ketika keluar dari suatu hubungan hampir mustahil karena tidak tersedia pemasok alternatif, teknologi pengganti, pasar lain, sumber pembiayaan alternatif, atau kapasitas domestik yang memadai. Semakin besar kemampuan menyediakan alternatif, semakin kuat posisi tawar suatu negara.

Ukuran keenam adalah **kemampuan menghasilkan pengetahuan sendiri**. Negara yang memahami sistem mempunyai posisi tawar yang berbeda dari negara yang hanya mengikuti rekomendasi pihak lain. Pengetahuan memungkinkan

negara membaca risiko, menyusun strategi, menilai tawaran, dan memperkirakan konsekuensi jangka panjang. Karena itu, universitas, lembaga riset, pusat kebijakan, dan komunitas keilmuan merupakan bagian dari infrastruktur kedaulatan.

Ukuran ketujuh adalah **akuntabilitas keputusan**. Siapa yang menandatangani? Atas dasar kajian apa keputusan dibuat? Siapa memperoleh manfaat? Apa risikonya? Berapa lama komitmennya? Apakah publik dapat mengetahui dan mengawasi prosesnya? Pertanyaan tersebut harus menjadi bagian normal dari tata kelola negara substantif. Kedaulatan tidak hanya berkaitan dengan keputusan yang diambil, tetapi juga dengan kemampuan rakyat mengetahui bagaimana keputusan tersebut dibuat dan untuk kepentingan siapa.

Karena itu, hubungan internasional tidak boleh dibaca melalui dua pilihan ekstrem, yaitu anti-asing atau menyerahkan diri kepada globalisasi. Indonesia membutuhkan jalan ketiga, yaitu **keterbukaan yang berdaulat**. Terbuka terhadap perdagangan sambil membangun industri, terbuka terhadap investasi sambil memperkuat kemampuan nasional, menggunakan teknologi dunia sambil membangun insinyur sendiri, mempelajari ilmu dunia sambil menghasilkan pengetahuan sendiri, bekerja sama dengan lembaga internasional sambil mempunyai kapasitas bernegosiasi, serta menerima budaya global sambil tetap menghasilkan budaya Nusantara. Inilah kemerdekaan substantif dalam dunia yang saling terhubung.

Dengan demikian, Indonesia tidak perlu keluar dari dunia untuk menjadi berdaulat. Indonesia justru harus masuk ke dunia dengan kapasitas yang lebih kuat. Negara yang berdaulat bukan negara yang menolak hubungan internasional, melainkan negara yang mampu menentukan bentuk hubungan tersebut berdasarkan kepentingannya sendiri. Keterhubungan menjadi kekuatan ketika bangsa mempunyai kemampuan memilih, bernegosiasi, mengambil manfaat, membangun kapasitas, dan mempertahankan alternatif.

Karena itu, judul **Penjajahan Setelah Penjajah Pergi** sebaiknya dibaca sebagai sebuah pertanyaan kritis, bukan sebagai tuduhan bahwa kekuasaan kolonial masih memerintah Indonesia. Yang dipersoalkan adalah kemungkinan bahwa bangsa yang telah merdeka secara formal tetap dapat kehilangan sebagian ruang untuk menentukan masa depannya apabila ketergantungan ekonomi, teknologi, pengetahuan, regulasi, dan budaya tumbuh tanpa diimbangi kemampuan nasional. Kolonialisme klasik mengambil *root access* melalui kekuasaan langsung, sedangkan ketergantungan struktural bekerja melalui penyempitan pilihan. *Root access* secara formal tetap berada pada rakyat, tetapi ruang untuk menggunakan kedaulatan tersebut dapat mengecil karena sistem terlalu bergantung pada pihak lain.

Itulah sebabnya negara substantif tidak cukup hanya menjaga konstitusi. Negara substantif harus membangun kemampuan material yang membuat kedaulatan mempunyai daya nyata. Rakyat dapat

berdaulat secara konstitusional, tetapi negara yang tidak mempunyai teknologi akan menghadapi keterbatasan. Rakyat dapat berdaulat secara politik, tetapi negara yang tidak mempunyai ketahanan pangan akan mudah terguncang. Rakyat dapat mempunyai kebebasan budaya, tetapi apabila kemampuan produksi budayanya lemah, ruang imajinasi masyarakat dapat semakin didominasi oleh produksi pihak lain.

Dengan demikian, *root access* mempunyai dimensi yang lebih luas daripada konstitusi. Ada ***constitutional root access***, tetapi ada pula kapasitas ekonomi, teknologi, pengetahuan, pangan, energi, budaya, dan pertahanan yang membuat kedaulatan tersebut mempunyai arti. Tanpa fondasi tersebut, kedaulatan politik dapat tetap ada secara formal tetapi mempunyai ruang gerak yang terbatas secara substantif.

Inilah salah satu pelajaran terpenting dari 81 tahun kemerdekaan. Generasi 1945 berhasil mengakhiri kekuasaan kolonial dari struktur negara, sedangkan generasi berikutnya menghadapi tugas untuk memastikan bahwa struktur ketergantungan tidak menggantikan penjajahan dalam bentuk baru. Cara melakukannya bukan dengan kebencian kepada bangsa lain, menutup perbatasan, menolak teknologi, atau menolak investasi. Cara melakukannya adalah membangun kemampuan sendiri sampai Indonesia dapat bekerja sama dengan siapa pun tanpa kehilangan kemampuan menentukan kepentingannya sendiri.

Di situlah perbedaan antara isolasi dan kedaulatan. Negara terisolasi menjauh dari dunia karena takut, sedangkan negara berdaulat memasuki

dunia karena mempunyai kemampuan. Negara yang tergantung menerima karena tidak mempunyai pilihan, sementara negara substantif bernegosiasi karena mempunyai alternatif. Kemerdekaan formal memberi Indonesia hak untuk mengatakan tidak, sedangkan kemerdekaan substantif memberi Indonesia **kemampuan untuk benar-benar mengatakan tidak ketika harus mengatakan tidak, dan kemampuan mengatakan ya dengan percaya diri ketika kerja sama memang membawa kemaslahatan bangsa**.

Maka penjajah boleh pergi pada 1945, tetapi pekerjaan dekolonisasi substantif tidak otomatis selesai dalam satu hari. Struktur ekonomi perlu dibangun kembali, pengetahuan harus dikembangkan, teknologi harus dikuasai, budaya harus percaya kepada dirinya sendiri, regulasi harus lahir dari kecerdasan bangsa, dan hubungan internasional harus dijalankan dengan kemampuan bernegosiasi. Seluruh proses tersebut bukan perjuangan untuk menjauh dari dunia, melainkan perjuangan untuk **berdiri sejajar di dalam dunia**.

Pada akhirnya, bentuk ketergantungan yang paling sulit dilawan bukan ketika pihak lain datang memaksa. Yang paling sulit adalah ketika sebuah bangsa terbiasa bergantung sampai tidak lagi membayangkan bahwa kemampuan sendiri dapat dibangun. Karena itu, pembebasan substantif dimulai bukan dari mencari musuh di luar, melainkan dari membangun kekuatan di dalam. **Bangsa yang benar-benar merdeka bukan bangsa yang tidak membutuhkan siapa pun, melainkan bangsa yang**

dapat bekerja sama dengan siapa pun tanpa kehilangan hak, kemampuan, dan keberanian untuk menentukan masa depannya sendiri.

BAGIAN VIII — MENGEMBALIKAN NEGARA KEPADA RAKYAT

BAB 16
Restore Indonesia

Indonesia tidak membutuhkan pembongkaran total untuk menjadi lebih baik. Yang dibutuhkan adalah keberanian untuk memulihkan hubungan antara nilai, rakyat, konstitusi, institusi, kekuasaan, dan tujuan negara. Inilah makna **Restore Indonesia** dalam kerangka buku ini. *Restore* bukan kembali secara romantis kepada masa lalu, bukan pula menghidupkan ulang seluruh struktur lama tanpa evaluasi. *Restore* berarti mengembalikan sistem kepada fungsi dasarnya, memperbaiki bagian yang rusak, menyelaraskan kembali bagian yang menyimpang, serta memastikan seluruh arsitektur negara bekerja sesuai tujuan pembentukannya.



Gagasan ini lahir dari satu kesadaran penting. Negara formal Indonesia sudah berdiri. Republik telah mempunyai konstitusi, pemerintahan, lembaga negara, hukum, anggaran, pertahanan, wilayah, serta pengakuan internasional. Karena itu, pembicaraan tentang pemulihan negara tidak perlu dimulai dari hasrat membubarkan Republik. Justru yang harus dipertahankan adalah kontinuitas negara, sambil memperbaiki hubungan internalnya agar semakin substantif. Jika sebuah rumah memiliki fondasi yang masih dapat diperkuat, atap yang dapat diperbaiki, saluran yang dapat ditata ulang, dan ruang yang dapat disusun kembali, membakar rumah bukan jawaban. Yang diperlukan adalah pemulihan.

Dalam analogi sistem yang digunakan buku ini, proses *restore* berarti mengembalikan sistem kepada konfigurasi yang benar ketika terjadi penyimpangan, kerusakan, atau ketidaksesuaian antara fungsi dan tujuan. Namun negara bukan mesin yang dapat dikembalikan begitu saja kepada satu titik waktu tertentu. Kehidupan bangsa terus bergerak. Teknologi berubah. Jumlah penduduk bertambah. ekonomi berkembang. Hubungan internasional berubah. Karena itu, *restore* dalam konteks kenegaraan bukan *rollback* ke masa lalu, melainkan **pemulihan prinsip sambil memperbarui instrumen**.

Nilai dasar dipulihkan sebagai orientasi kehidupan bernegara. Kedaulatan rakyat diperkuat agar tidak berhenti pada pemberian suara dalam pemilu, tetapi hadir sebagai daya nyata untuk mengawasi dan mengoreksi kekuasaan. Fungsi institusi

diperbaiki, konstitusi terus dievaluasi, dan kontrol terhadap kekuasaan diperkuat agar setiap kewenangan tetap berada dalam batas mandatnya. Tujuan negara dikembalikan sebagai ukuran utama sehingga keberhasilan pemerintahan tidak hanya dinilai dari prosedur, program, atau besarnya anggaran, tetapi dari kemampuannya melindungi, mencerdaskan, memakmurkan, menghadirkan keadilan, dan menjaga kedaulatan rakyat.

Dengan demikian, **Restore Indonesia** bukan agenda nostalgia untuk kembali ke masa lalu, melainkan agenda rekonstruksi substantif untuk mengembalikan negara kepada hakikat keberadaannya dan memperkuat kemampuannya menghadapi masa depan.

16.1. Bukan Membubarkan Negara, tetapi Memulihkan Negara

Ketika masyarakat kecewa terhadap kondisi hukum, ekonomi, atau pemerintahan, mudah muncul anggapan bahwa seluruh sistem harus dibongkar. Kekecewaan dapat mendorong kesimpulan bahwa negara gagal dan karena itu perlu diganti secara total. Namun pendekatan seperti itu berbahaya apabila tidak didasarkan pada analisis yang matang. Negara bukan hanya pemerintah yang sedang berkuasa. Negara juga bukan satu konstitusi dalam satu periode. Negara merupakan hasil perjalanan sejarah, perjuangan, pengorbanan, institusi, identitas, hubungan sosial, serta kesepakatan yang telah berkembang selama puluhan tahun.

Karena itu, perbaikan harus mampu membedakan antara **negara**, **pemerintah**, **sistem pemerintahan**, **konstitusi**, dan **praktik kekuasaan**. Pemerintah dapat melakukan kesalahan, institusi dapat gagal menjalankan fungsinya, konstitusi dapat memiliki kelemahan, hukum dapat menghasilkan ketidakadilan, dan elite dapat menyimpang dari mandat yang diberikan. Namun berbagai persoalan tersebut tidak otomatis berarti keberadaan Republik harus dipersoalkan atau dibubarkan. Justru kemampuan untuk membedakan antara negara sebagai wadah kebangsaan dan praktik kekuasaan yang berlangsung di dalamnya merupakan tanda kedewasaan. Dengan pembedaan tersebut, kritik dapat diarahkan pada bagian yang memang perlu diperbaiki tanpa kehilangan komitmen terhadap keberlangsungan Republik.

Restore Indonesia berarti mempertahankan rumah Republik sambil memperbaiki struktur yang tidak lagi bekerja dengan baik. Negara tetap ada. Pancasila tetap menjadi dasar. Kemerdekaan 1945 tetap dihormati. Namun desain ketatanegaraan tidak diletakkan sebagai sesuatu yang tidak boleh dievaluasi.

Pendekatan ini juga membantu mencegah romantisme revolusi. Revolusi sering terlihat menarik karena menjanjikan perubahan cepat, tetapi perubahan cepat tidak selalu menghasilkan sistem yang lebih baik. Mengganti orang tanpa memperbaiki struktur hanya melahirkan elite baru. Mengganti institusi tanpa mengubah budaya kekuasaan dapat menghasilkan masalah yang sama dengan nama berbeda.

Karena itu, *restore* berbeda dari *destroy*. *Destroy* berangkat dari keinginan untuk menghapus, sedangkan *restore* berangkat dari kebutuhan untuk memperbaiki berdasarkan diagnosis yang jelas. *Destroy* berisiko menghilangkan warisan, institusi, dan nilai yang masih memiliki manfaat, sementara *restore* berusaha mengenali apa yang masih layak dipertahankan dan apa yang harus diperbaiki. Dengan demikian, *restore* bukan sekadar mempertahankan keadaan lama, melainkan menata kembali sistem agar fungsi, nilai, dan tujuan negara dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Dalam konteks kemerdekaan 81 tahun, pendekatan ini sangat penting. Generasi sekarang menerima Republik sebagai warisan. Tugas kita bukan menganggap seluruh warisan sempurna, tetapi juga bukan menganggap seluruh warisan gagal.

Tugasnya adalah menilai secara jernih mana yang harus dijaga, mana yang harus diperbaiki, mana yang harus dikembangkan, dan mana yang sudah waktunya ditinggalkan. Penilaian tersebut harus didasarkan pada tujuan negara, kepentingan rakyat, pengalaman sejarah, serta kemampuan sistem menghadapi tantangan masa depan. Negara substantif tidak mempertahankan sesuatu hanya karena sudah lama ada, tetapi juga tidak menolak sesuatu hanya karena berasal dari masa lalu. Inilah sikap negara substantif, yaitu keberanian menjaga yang bernilai, memperbaiki yang keliru, mengembangkan yang potensial, dan meninggalkan yang tidak lagi melayani kepentingan rakyat.

16.2. Mengembalikan Pancasila sebagai *Kernel*

Dalam arsitektur konseptual buku ini, Pancasila ditempatkan sebagai ***kernel* bangsa**. Artinya, Pancasila bukan sekadar slogan, seremoni, atau simbol formal, melainkan inti nilai yang seharusnya mengarahkan seluruh sistem kenegaraan.

Masalah terbesar bukan bahwa Pancasila tidak ada, karena Pancasila telah menjadi dasar kehidupan bernegara dan terus diajarkan, disebut dalam pidato, dicantumkan dalam berbagai dokumen, serta diperingati dalam berbagai upacara. Masalah yang lebih mendasar adalah sejauh mana nilai Pancasila benar-benar diterjemahkan ke dalam kebijakan, institusi, hukum, dan perilaku kekuasaan.

Pancasila tidak cukup hadir sebagai simbol apabila keadilan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan kesejahteraan sosial belum menjadi ukuran nyata dalam penyelenggaraan negara. Karena itu, tantangannya bukan menghadirkan kembali Pancasila, melainkan memastikan Pancasila hidup dalam struktur dan praktik kehidupan bernegara.

Namun pertanyaan substantifnya adalah apakah seluruh kebijakan dan struktur benar-benar kompatibel dengan nilai Pancasila.

Ketuhanan Yang Maha Esa harus diterjemahkan menjadi kehidupan publik yang memiliki integritas moral tanpa menjadikan negara alat pemaksaan keyakinan.

Kemanusiaan yang adil dan beradab harus terlihat dalam hukum, pelayanan, ekonomi, dan perlindungan terhadap martabat setiap orang.

Persatuan Indonesia harus hidup bukan hanya dalam slogan nasionalisme, tetapi dalam distribusi pembangunan yang membuat seluruh wilayah merasa menjadi bagian dari rumah yang sama.

Kerakyatan harus diterjemahkan menjadi kedaulatan rakyat yang nyata, bukan hanya pemilu periodik.

Keadilan sosial harus terlihat dalam distribusi kesempatan, akses hukum, pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan pengelolaan sumber daya.

Mengembalikan Pancasila sebagai *kernel* berarti melakukan *compatibility check* terhadap seluruh sistem negara. Konstitusi harus terus diuji apakah benar menerjemahkan nilai Pancasila, undang-undang harus dinilai kesesuaiannya, kebijakan ekonomi harus diarahkan pada keadilan sosial harus mencerminkan kerakyatan, hukum harus menjunjung kemanusiaan, dan pembangunan harus memperkuat persatuan.

Jika terdapat penyimpangan, lapisan sistem di atas *kernel* itulah yang harus diperbaiki, bukan nilai dasarnya yang ditinggalkan. Pancasila juga tidak boleh dijadikan alat untuk membungkam kritik, karena kritik terhadap ketidakadilan dan penyimpangan kekuasaan justru dapat menjadi bagian dari upaya menjaga kesesuaian sistem dengan nilai dasar bangsa. Mereka yang mengkritik pemerintah tidak otomatis anti-Pancasila, sebagaimana pembelaan terhadap kekuasaan yang tidak adil tidak otomatis berarti membela Pancasila.

Restore Indonesia karena itu membutuhkan pemisahan yang tegas antara nilai dasar dan

kepentingan penguasa, sebab Pancasila terlalu besar untuk dijadikan alat legitimasi pemerintah tertentu dan merupakan milik kehidupan bangsa.

16.3. Memperbaiki *Firmware* Konstitusi

Jika Pancasila adalah *kernel*, konstitusi adalah ***firmware* negara**. *Firmware* mengatur bagaimana nilai dasar diterjemahkan menjadi struktur kekuasaan.

Karena itu, proses *restore* tidak dapat berhenti pada seruan moral. Jika masalah terdapat pada arsitektur konstitusi, maka perbaikan harus masuk ke lapisan konstitusional.

Namun, perbaikan konstitusi harus dilakukan dengan sangat hati-hati karena tidak setiap masalah negara harus diselesaikan melalui amandemen. Sebagian persoalan mungkin berada pada tingkat undang-undang, implementasi kebijakan, budaya, kapasitas institusi, atau kualitas manusia, sehingga perubahan konstitusi hanya diperlukan ketika persoalan tersebut benar-benar berada pada lapisan fundamental. Prinsip ini penting agar konstitusi tidak menjadi kambing hitam bagi setiap kegagalan, tetapi konstitusi juga tidak boleh dianggap tabu apabila terdapat desain mendasar yang memang perlu diperbaiki.

Restore Indonesia karena itu membutuhkan **audit konstitusional** yang tidak sekadar bertanya apakah UUD harus diubah, melainkan bagian mana dari sistem yang menghambat tujuan negara dan pada tingkat hukum apa persoalan tersebut seharusnya diperbaiki. Audit tersebut perlu melihat hubungan antarlembaga,

keseimbangan kekuasaan, representasi, kedaulatan rakyat, mekanisme koreksi, partisipasi, perlindungan hak, hubungan pusat dan daerah, serta struktur ekonomi konstitusional.

Jika perubahan fundamental memang diperlukan, prosesnya harus memperoleh legitimasi yang kuat dan membuka ruang partisipasi publik yang bermakna. Dalam kerangka ini, *firmware update* tidak boleh hanya menjadi pekerjaan operator dan teknisi, karena pemilik sistem harus mempunyai hubungan yang memadai dengan proses perubahan.

Rakyat tidak harus menulis pasal sendiri, tetapi naskah harus dapat dipahami, argumen harus terbuka, alternatif harus dijelaskan, konsekuensi harus didiskusikan, dan untuk perubahan yang sangat fundamental, mekanisme legitimasi langsung dapat dipertimbangkan. Dengan demikian, *firmware* dapat diperbaiki tanpa kehilangan stabilitas dan tanpa memutus hubungan antara konstitusi dengan pemilik kedaulatannya.

16.4. Memulihkan Kedaulatan Rakyat

Restore Indonesia mencapai inti persoalannya ketika berbicara mengenai kedaulatan rakyat. Pasal 1 ayat (2) UUD menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD, tetapi negara substantif tidak berhenti pada pengakuan normatif tersebut. Yang harus dipulihkan adalah **daya kedaulatan**, yaitu kemampuan rakyat untuk memahami, mengawasi, memengaruhi, dan mengoreksi jalannya kekuasaan secara nyata.

Rakyat tidak boleh hanya hadir saat kampanye, muncul dalam survei, atau menjadi angka partisipasi pemilu, tetapi harus mempunyai hubungan yang terus-menerus dengan negara sebagai pemilik kedaulatan. Pemulihan tersebut dimulai dari pengetahuan, karena rakyat yang tidak memahami negara akan mudah kehilangan posisi substantifnya sebagai pemilik kedaulatan. Pendidikan kenegaraan karena itu perlu diperkuat agar masyarakat memahami konstitusi, fungsi lembaga negara, hak-hak konstitusional, anggaran publik, proses pembentukan kebijakan, serta mekanisme koreksi terhadap kekuasaan.

Kedaulatan juga membutuhkan informasi, sebab rakyat tidak mungkin mengawasi sesuatu yang tidak dapat dilihat atau dipahami. Transparansi anggaran, keterbukaan proses legislasi, pengungkapan konflik kepentingan, serta ketersediaan data pemerintahan yang sah untuk dibuka menjadi bagian dari arsitektur kedaulatan.

Partisipasi pun harus bergerak melampaui kehadiran formal dalam forum yang keputusannya telah ditentukan, karena partisipasi substantif harus memberikan kesempatan kepada rakyat untuk menyampaikan argumen dan mempunyai kemungkinan memengaruhi hasil. Pemerintah juga harus menjelaskan dasar keputusannya dan memberikan alasan yang dapat dipahami ketika masukan masyarakat tidak diterima. Dengan demikian, kekuasaan dapat bergerak dari sekadar mobilisasi menuju deliberasi.

Pemulihan kedaulatan akhirnya juga membutuhkan perbaikan hubungan perwakilan agar hubungan antara wakil dan masyarakat tidak berakhir setelah pemilu, melainkan dilanjutkan melalui pemantauan kinerja, keterbukaan sikap terhadap kebijakan, dan pertanggungjawaban kepada publik. **Representasi harus kembali dipahami sebagai perpanjangan mandat rakyat, bukan pemindahan kepemilikan kedaulatan.**

16.5. Memperkuat Kontrol terhadap Kekuasaan

Tidak ada kekuasaan yang sehat tanpa kontrol, karena bahkan pejabat yang baik tetap membutuhkan sistem pengawasan, bukan karena setiap pejabat harus dicurigai, melainkan karena manusia mempunyai keterbatasan dan kekuasaan memiliki kecenderungan untuk memperluas dirinya sendiri. Karena itu, negara substantif membutuhkan *checks and balances* yang tidak berhenti pada keberadaan lembaga secara formal, tetapi benar-benar mempunyai kapasitas untuk membatasi penyalahgunaan kewenangan.

Lembaga pengawasan harus berfungsi efektif, pengadilan harus independen, pers harus bebas dan bertanggung jawab, masyarakat sipil harus mempunyai ruang, data publik harus tersedia, konflik kepentingan harus diatur, dan pembiayaan harus transparan. Kontrol juga harus mencakup kekuatan ekonomi karena negara modern tidak hanya menghadapi risiko dominasi pemerintah, tetapi juga kemungkinan kebijakan ditangkap oleh kepentingan modal atau kelompok yang mempunyai akses jauh lebih besar.

Karena itu, **Restore Indonesia** harus memperkuat perlindungan terhadap kemungkinan *ownership capture* agar kekuasaan segelintir orang tidak ditangkap modal, kebijakan publik tidak dikuasai kepentingan sempit, dan regulasi tidak hanya melayani pihak yang mempunyai akses terbesar. Pada abad ke-21, kontrol terhadap kekuasaan juga harus mencakup teknologi negara, data, algoritma, dan sistem digital karena semakin besar kemampuan pemerintah mengetahui dan mengatur kehidupan masyarakat, semakin besar pula potensi penyalahgunaannya.

Prinsipnya sederhana. Semakin besar kemampuan negara mengetahui rakyat, semakin besar kewajiban negara melindungi data rakyat. Semakin besar kemampuan negara mengatur, semakin kuat mekanisme koreksinya. Semakin besar kekuasaan, semakin tinggi tuntutan transparansinya.

Kontrol yang kuat bukan tanda negara lemah, melainkan tanda negara yang sehat dan matang karena bersedia membatasi kekuasaannya sendiri melalui aturan.

16.6. Mengembalikan Negara kepada Tujuan Pembentukannya

Semua proses *restore* akhirnya harus kembali kepada satu pertanyaan utama, yaitu untuk apa Indonesia didirikan. Jawabannya telah dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut

melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Rumusan tersebut harus menjadi ukuran utama dalam menilai keberhasilan negara. Ukuran keberhasilan tidak cukup hanya dilihat dari jumlah proyek, besarnya anggaran, pertumbuhan ekonomi, banyaknya undang-undang, atau tingginya partisipasi dalam pemilu. Semua itu penting, tetapi harus selalu dikaitkan kembali dengan tujuan negara.

Jika anggaran besar tetapi kemiskinan tetap berat, tujuan negara belum sepenuhnya tercapai. Jika sekolah semakin banyak tetapi kualitas berpikir masyarakat masih rendah, tujuan mencerdaskan kehidupan bangsa belum tercapai. Jika hukum semakin banyak tetapi keadilan sulit diakses, tujuan substantif belum tercapai. Jika ekonomi semakin besar tetapi rakyat tetap merasa tidak aman terhadap masa depan, kemakmuran belum benar-benar tercapai. Jika pertahanan kuat tetapi pangan dan teknologi masih sangat bergantung pada pihak lain, kedaulatan belum lengkap.

Restore Indonesia karena itu membutuhkan pendekatan *purpose-based governance*. Setiap institusi harus mampu menjelaskan kontribusinya terhadap tujuan negara. Kementerian tidak cukup hanya mempunyai program, tetapi harus menghasilkan manfaat. Lembaga tidak cukup hanya mempunyai kewenangan, tetapi harus menjalankan fungsi. Anggaran tidak cukup hanya terserap, tetapi harus menghasilkan dampak. Hukum tidak cukup hanya diterapkan, tetapi harus menghasilkan keadilan. Politik tidak cukup hanya menghasilkan pemenang, tetapi

harus menghasilkan mandat yang bekerja. Pemilu tidak cukup hanya mengganti pemerintah, tetapi harus menjaga kedaulatan rakyat.

Di sinilah konsep negara substantif menjadi alat evaluasi. Negara formal mengatakan bahwa sistem berjalan. Negara substantif bertanya apakah sistem tersebut benar benar mendekati tujuan. Restore Indonesia adalah proses untuk menutup jarak antara keduanya. Perjalanan tersebut tidak dapat dilakukan sekaligus karena tidak ada tombol *restore* yang dapat ditekan dalam satu malam. Negara harus dipulihkan melalui pendidikan, reformasi hukum, perbaikan institusi, pembangunan ekonomi, penguasaan teknologi, penguatan budaya, partisipasi rakyat, penguatan konstitusi, dan kepemimpinan yang memahami amanah.

Restore Indonesia karena itu bukan program lima tahunan. Ini adalah proyek generasional. Satu generasi dapat memperbaiki pendidikan, generasi berikutnya memperkuat teknologi, dan generasi selanjutnya membangun institusi yang lebih kuat. Semuanya harus bergerak dalam arah yang sama. Yang penting bukan hanya kecepatan, tetapi juga arah. Sebuah bangsa dapat bergerak sangat cepat tetapi menuju tempat yang salah. Restore Indonesia memastikan kompas negara kembali bekerja.

Dalam analogi sistem, proses tersebut dapat dibaca sebagai pemeriksaan berlapis. Pertama, periksa *kernel* untuk memastikan nilai dasar masih menjadi orientasi. Kedua, periksa *firmware* untuk melihat apakah konstitusi masih menerjemahkan nilai tersebut dengan

benar. Ketiga, periksa *system architecture* untuk memastikan lembaga bekerja efektif dan saling mengontrol. Keempat, periksa operator untuk memastikan pemerintah menjalankan mandat. Kelima, periksa pemilik untuk memastikan rakyat masih mempunyai *root access*. Jika seluruh lapisan tersebut selaras, negara menjadi lebih sehat.

Namun ada satu hal penting. Restore Indonesia bukan berarti kembali persis kepada desain tahun 1945. Tantangan Indonesia hari ini berbeda. Teknologi berbeda, jumlah penduduk berbeda, ekonomi berbeda, dan lingkungan internasional juga berbeda. Karena itu, restorasi bukan reproduksi masa lalu. Yang dikembalikan adalah prinsip, bukan seluruh bentuk. Nilai dasar dipertahankan, tujuan dipertahankan, dan kedaulatan rakyat dipertahankan, sementara instrumen dapat diperbarui sesuai kebutuhan zaman.

Inilah perbedaan antara konservatisme dan restorasi substantif. Konservatisme dapat berusaha mempertahankan semua hal lama hanya karena berasal dari masa lalu. Restorasi justru menilai apa yang masih benar dan apa yang harus diperbaiki. Dengan demikian, Restore Indonesia tidak terjebak pada nostalgia dan tidak pula menjadi revolusi yang memutus sejarah. Restore Indonesia berdiri di antara keduanya, yaitu menghormati masa lalu, membaca masa kini, dan membangun masa depan.

Dalam konteks 81 tahun kemerdekaan, pendekatan tersebut menjadi penting. Indonesia mempunyai terlalu banyak warisan berharga untuk dibuang, tetapi juga mempunyai terlalu banyak

persoalan untuk dianggap selesai. Karena itu, bangsa membutuhkan keberanian ganda. Keberanian untuk mempertahankan yang benar dan keberanian untuk memperbaiki yang salah.

Pancasila tetap dijaga sebagai *kernel*. Konstitusi tidak disakralkan, tetapi diperbaiki apabila memang diperlukan. Institusi tidak dibubarkan hanya karena bermasalah, tetapi ditata agar kembali berfungsi. Pemerintah tidak dilemahkan, tetapi dibuat semakin akuntabel. Rakyat tidak diminta mengambil alih seluruh pemerintahan, tetapi kedaulatannya dipulihkan. Kekuasaan tidak dimusuhi, tetapi dikontrol. Globalisasi tidak ditolak, tetapi dihadapi dengan kapasitas. Teknologi tidak ditakuti, tetapi dikuasai. Semua diarahkan kembali kepada tujuan negara.

Inilah makna Restore Indonesia. Bukan kembali ke masa lalu. Bukan mengganti Republik. Bukan membakar rumah. Restore Indonesia berarti memperbaiki rumah agar pemiliknya dapat kembali merasa aman di dalamnya.

Jika menggunakan analogi pernikahan, Restore Indonesia juga dapat dipahami seperti keluarga yang menyadari bahwa perjalanan setelah akad mengalami banyak persoalan. Solusinya bukan otomatis membatalkan akad atau menganggap seluruh pernikahan salah. Pasangan kembali mengingat tujuan awal, memperbaiki komunikasi, menyusun ulang tanggung jawab, mengoreksi kebiasaan yang merusak, dan berusaha kembali membangun keluarga yang baik. Begitu pula Republik. Proklamasi adalah akad

kemerdekaan. Negara adalah rumah yang dibangun setelahnya. Pancasila memberi nilai, konstitusi memberi struktur, pemerintah mengelola, dan rakyat menjadi sumber kedaulatan.

Ketika hubungan tersebut mengalami penyimpangan, yang dilakukan adalah *restore*. Mengembalikan arah. Mengembalikan fungsi. Mengembalikan mandat. Mengembalikan kontrol. Mengembalikan tujuan. Pada akhirnya, Restore Indonesia bukan slogan tentang mengulang sejarah. Restore Indonesia adalah kesadaran bahwa sistem buatan manusia selalu dapat diperbaiki selama bangsa masih memiliki keberanian untuk melakukan evaluasi.

Negara bukan takdir yang tidak dapat disentuh. Konstitusi bukan sesuatu yang tidak dapat dikoreksi. Pemerintah bukan pemilik Republik. Institusi bukan tujuan negara. Rakyat bukan objek yang hanya menunggu pelayanan. Seluruhnya harus ditempatkan kembali pada kedudukannya. Pancasila sebagai *kernel*, konstitusi sebagai *firmware*, institusi sebagai *system architecture*, pemerintah sebagai operator, rakyat sebagai *sovereign owner*, dan *root access* sebagai mekanisme untuk menjaga kedaulatan.

Ketika susunan tersebut kembali bekerja, negara formal mulai memperoleh substansinya. Legalitas bertemu legitimasi. Pemilu bertemu kedaulatan. Hukum bertemu keadilan. Pertumbuhan bertemu kemakmuran. Pemerintahan bertemu pelayanan. Kemerdekaan bertemu kemandirian. Negara kembali bertemu dengan alasan mengapa negara itu dahulu dibentuk.

Itulah arah Restore Indonesia. **Bukan membubarkan Republik, melainkan memulihkan Republik agar kembali bekerja untuk tujuan kemerdekaannya dan untuk rakyat yang menjadi sumber kedaulatannya.**

BAB 17
Free Indonesia



Kemerdekaan tidak berhenti pada berakhirnya penjajahan formal. Sebuah bangsa dapat memiliki bendera sendiri, pemerintahan sendiri, konstitusi sendiri, mata uang sendiri, dan kursi sendiri dalam pergaulan internasional, tetapi tetap menghadapi ketergantungan yang membatasi kemampuan menentukan arah hidupnya. Karena itu, setelah gagasan **Restore Indonesia** menempatkan pemulihan negara sebagai proses mengembalikan sistem kepada fungsi dan tujuannya, langkah berikutnya adalah **Free Indonesia**, yaitu membebaskan Indonesia dari berbagai ketergantungan yang membuat kemerdekaan formal

belum sepenuhnya berkembang menjadi kemerdekaan substantif.

Free Indonesia bukan ajakan untuk mengisolasi diri dari dunia. Indonesia tidak mungkin hidup sendirian dan tidak perlu mencoba melakukannya. Hubungan perdagangan diperlukan. Investasi dibutuhkan. Teknologi perlu dipelajari. Pengetahuan harus dipertukarkan. Diplomasi harus diperluas. Budaya harus berdialog. Yang dipersoalkan bukan keterhubungan, melainkan kehilangan pilihan. Bangsa yang merdeka secara substantif bukan bangsa yang tidak membutuhkan siapa pun, tetapi bangsa yang memiliki cukup kapasitas untuk bekerja sama tanpa kehilangan kemampuan menentukan kepentingannya sendiri.

Karena itu, kata **free** dalam bab ini bukan berarti bebas dari seluruh hubungan, melainkan bebas dari ketergantungan yang membuat bangsa tidak mempunyai alternatif. Merdeka bukan menutup pintu, tetapi mempunyai kunci. Merdeka bukan menolak kerja sama, tetapi mempunyai posisi tawar. Merdeka bukan memusuhi bangsa lain, tetapi mampu berdiri sejajar. Merdeka bukan merasa paling hebat, tetapi tidak merasa selalu harus mengikuti.

Free Indonesia juga tidak diarahkan hanya ke luar. Ketergantungan dapat datang dari luar, tetapi dapat pula tumbuh dari dalam. Ketergantungan pada segelintir orang, oligarki ekonomi, birokrasi yang terlalu dominan, budaya konsumtif, pemikiran impor tanpa kritik, teknologi yang tidak dipahami, serta sistem yang membuat rakyat terlalu jauh dari sumber

keputusan juga dapat membatasi kemerdekaan substantif. Karena itu, Free Indonesia merupakan proyek ganda, yaitu membebaskan negara dari ketergantungan struktural dan membebaskan rakyat dari ketidakberdayaan di dalam negaranya sendiri.

Pada akhirnya, kebebasan yang hendak dibangun bukan kebebasan tanpa nilai. Free Indonesia tetap bergerak di dalam **Pancasila sebagai *kernel* bangsa**, **konstitusi sebagai *firmware* negara**, serta rakyat sebagai ***sovereign owner***. Kebebasan tanpa tata nilai dapat berubah menjadi kekacauan. Kedaulatan tanpa institusi dapat berubah menjadi kesewenang-wenangan. Karena itu, Free Indonesia bukan pembebasan dari negara, melainkan pembebasan negara agar benar-benar mampu menjalankan amanah rakyat.

17.1. Merdeka dari Ketergantungan

Ketergantungan adalah salah satu bentuk paling halus dari berkurangnya kedaulatan. Negara dapat secara formal memiliki kewenangan penuh, tetapi keputusan nyata dapat sangat dipengaruhi oleh kebutuhan terhadap pihak lain. Semakin sedikit alternatif yang dimiliki, semakin sempit ruang kebijakan. Karena itu, ukuran kedaulatan substantif salah satunya adalah **kemampuan memilih**.

Ketergantungan ekonomi merupakan contoh paling jelas. Negara yang terlalu tergantung pada satu pasar ekspor, satu sumber pembiayaan, satu komoditas, atau satu pemasok teknologi akan mempunyai ruang pilihan yang lebih sempit ketika kondisi berubah.

Ketergantungan pangan dapat memengaruhi stabilitas harga. Ketergantungan energi dapat memengaruhi industri. Ketergantungan teknologi dapat memengaruhi keamanan. Ketergantungan data dapat memengaruhi kedaulatan informasi. Ketergantungan ilmu dapat memengaruhi kemampuan bangsa memahami dirinya sendiri.

Karena itu, Free Indonesia tidak berarti memutus seluruh ketergantungan. Yang harus dibangun adalah **ketahanan dan alternatif**. Negara yang mempunyai alternatif lebih merdeka daripada negara yang hanya mempunyai satu pilihan. Negara yang mempunyai industri sendiri lebih kuat dalam bernegosiasi. Negara yang mempunyai teknologi sendiri tidak mudah ditekan. Negara yang mempunyai pangan cukup lebih tahan menghadapi krisis. Negara yang mempunyai cadangan energi lebih leluasa menentukan kebijakan.

Merdeka dari ketergantungan juga berarti membangun kapasitas manusia. Ketika sebuah negara hanya mengimpor mesin tetapi tidak membangun insinyur, ketergantungan akan terus bertahan. Ketika hanya membeli perangkat lunak tanpa memahami arsitekturnya, kedaulatan digital tetap rapuh. Ketika hanya mengundang konsultan tetapi tidak membangun lembaga riset nasional, kemampuan internal tidak berkembang.

Karena itu, setiap kerja sama harus diuji dengan pertanyaan sederhana. **Setelah kerja sama selesai, apakah Indonesia lebih mampu daripada sebelumnya?** Jika jawabannya ya, kerja sama

memperkuat kemerdekaan substantif. Jika jawabannya tidak, perlu dilakukan evaluasi.

Merdeka dari ketergantungan bukan sikap defensif. Justru bangsa yang kuat dapat lebih terbuka karena tidak takut kehilangan dirinya. Negara yang mempunyai kapasitas tinggi dapat bekerja sama dari posisi percaya diri. Sebaliknya, negara yang sangat bergantung sering terpaksa menerima karena tidak mempunyai pilihan.

Dengan demikian, Free Indonesia harus dimulai dengan pembangunan kapasitas. Bukan hanya pembangunan fisik, tetapi juga pembangunan industri, teknologi, pengetahuan, pangan, energi, dan manusia. Semua itu merupakan infrastruktur kemerdekaan.

17.2. Merdeka Berpikir

Kemerdekaan paling dalam adalah kemerdekaan berpikir. Bangsa yang secara merdeka tetapi cara berpikirnya sepenuhnya bergantung kepada kerangka yang dibangun pihak lain akan selalu kesulitan memahami persoalannya sendiri. Tidak ada masalah belajar dari luar. Justru ilmu harus diambil dari mana pun. Namun pengetahuan yang diambil harus diproses, diuji, dibandingkan, dan disesuaikan dengan realitas sendiri.

Merdeka berpikir bukan berarti menolak teori asing. Merdeka berpikir berarti tidak memperlakukan teori asing sebagai kebenaran final hanya karena datang dari pusat ilmu dunia. Merdeka berpikir berarti mempunyai keberanian untuk bertanya apakah suatu model sesuai dengan kondisi Indonesia.

Apakah teori ekonomi yang lahir dari masyarakat industri Barat dapat diterapkan begitu saja pada masyarakat Nusantara? Apakah model demokrasi tertentu cocok tanpa penyesuaian dengan budaya Indonesia? Apakah model pendidikan dari luar sepenuhnya sesuai dengan kebutuhan Indonesia? Apakah desain kota, pertanian, hukum, dan kebijakan sosial harus selalu mengikuti standar yang dibentuk berdasarkan realitas masyarakat lain?

Pertanyaan seperti itu bukan penolakan terhadap ilmu. Justru pertanyaan tersebut merupakan tanda kedewasaan intelektual. Bangsa yang merdeka dalam berpikir mampu belajar dari dunia tanpa kehilangan kemampuan untuk menilai, menyesuaikan, dan menghasilkan pemikirannya sendiri.

Kedaulatan pengetahuan karena itu sangat penting. Universitas harus didorong untuk menghasilkan teori, bukan hanya mengajarkan teori. Penelitian harus menyentuh persoalan Indonesia. Data nasional harus dianalisis oleh ilmuwan nasional. Tradisi lokal harus dikaji secara serius. Pengetahuan adat, pertanian tradisional, sistem sosial, kebudayaan, dan pengalaman sejarah harus menjadi sumber ilmu, bukan sekadar objek nostalgia.

Merdeka berpikir juga berarti bebas dari propaganda dan manipulasi informasi. Pada era digital, manusia dapat merasa bebas tetapi sebenarnya hidup di dalam ruang informasi yang dibentuk algoritma. Karena itu, literasi digital menjadi bagian dari kemerdekaan.

Rakyat yang tidak mampu membedakan informasi dan manipulasi akan mudah diarahkan. Rakyat yang tidak mampu membaca data akan mudah digiring oleh opini. Rakyat yang tidak memahami negara akan mudah kehilangan kedaulatannya.

Karena itu, Free Indonesia harus menghasilkan manusia yang mampu berpikir kritis, bukan sekadar patuh. Kritik bukan ancaman terhadap negara. Kritik merupakan bagian dari *feedback system* yang membantu negara mengenali kesalahan dan melakukan perbaikan.

Bangsa yang takut terhadap pertanyaan akan sulit belajar. Sebaliknya, bangsa yang merdeka dalam berpikir justru berkembang karena berani bertanya, menguji, dan mempertanyakan keputusan yang ada.

17.3. Merdeka Menentukan Sistem

Kemerdekaan substantif juga berarti kemampuan menentukan sistem yang paling sesuai dengan kebutuhan bangsa.

Negara bukan sesuatu yang turun dari langit dalam bentuk final. Sistem pemerintahan, distribusi kekuasaan, struktur lembaga, mekanisme pemilu, hubungan pusat dan daerah, serta berbagai aturan ketatanegaraan merupakan hasil desain manusia. Karena itu, semua dapat dievaluasi.

Merdeka menentukan sistem bukan berarti mengganti sistem setiap saat. Stabilitas tetap penting. Namun sebuah bangsa harus memiliki keberanian untuk melakukan *system audit* ketika hasil yang diperoleh tidak sesuai tujuan.

Pertanyaannya bukan apakah suatu sistem berasal dari luar atau dari dalam. Pertanyaannya adalah apakah sistem tersebut benar-benar bekerja.

Jika suatu model mampu menghasilkan keadilan, efisiensi, kedaulatan, dan kesejahteraan, unsur yang baik dapat dipelajari dan disesuaikan dengan kebutuhan Indonesia. Jika tidak sesuai dengan kondisi bangsa, model tersebut harus diperbaiki.

Kemerdekaan berpikir berarti memiliki kemampuan untuk memilih, menilai, dan menyesuaikan, bukan sekadar menerima atau menolak.

Merdeka menentukan sistem juga berarti tidak terjebak dalam dikotomi sederhana antara "tradisional" dan "modern". Indonesia dapat membangun sistem modern tanpa kehilangan nilai Nusantara. Teknologi digital dapat dipadukan dengan musyawarah. Demokrasi perwakilan dapat diperkuat dengan partisipasi langsung. Pemerintahan modern dapat mengambil nilai gotong royong. Hukum nasional dapat berkembang tanpa menghapus seluruh kearifan lokal.

Di sinilah Pancasila sebagai *kernel* mempunyai fungsi penting. Pancasila memberikan orientasi nilai, sedangkan sistem merupakan instrumen. Karena itu, sistem dapat berubah sepanjang tidak kehilangan orientasi dasarnya.

Free Indonesia berarti berani mengatakan bahwa Indonesia tidak harus menyalin sistem negara lain secara utuh. Indonesia dapat belajar dari pengalaman bangsa lain, mengambil yang baik, meninggalkan yang tidak sesuai, dan mengembangkan sistemnya sendiri.

Inilah yang dapat disebut sebagai kemerdekaan desain. Kemerdekaan desain berarti Indonesia mempunyai kebebasan untuk menentukan bentuk sistem yang paling sesuai dengan nilai, kebutuhan, dan kondisi bangsanya.

Dalam konteks konstitusi, merdeka menentukan sistem berarti rakyat harus mempunyai hubungan yang bermakna dengan *firmware* negaranya. Konstitusi bukan milik elite. Jika ada kebutuhan perubahan fundamental, proses harus terbuka, rasional, dan legitimit.

Merdeka menentukan sistem pada akhirnya adalah kemampuan bangsa mengatur dirinya berdasarkan kesadaran sendiri.

Dengan demikian, kemerdekaan bukan hanya kemampuan untuk memilih dari berbagai pilihan yang tersedia, tetapi juga kemampuan untuk menentukan pilihan berdasarkan pertimbangan sendiri. Bangsa yang matang tidak menolak dunia, tetapi mampu menyaring pengaruh dari luar dan menyesuaikannya dengan kepentingan nasional. Inilah makna kemerdekaan dalam menentukan sistem.

17.4. Merdeka Mengelola Kekayaan

Kemerdekaan akan kehilangan banyak makna apabila bangsa tidak mampu mengelola kekayaannya sendiri secara adil dan produktif.

Indonesia mempunyai sumber daya yang besar, mulai dari tanah, laut, hutan, mineral, energi, keanekaragaman hayati, budaya, manusia, hingga posisi geopolitik yang strategis. Semua itu merupakan modal besar bagi kehidupan dan masa depan bangsa.

Namun, modal tidak otomatis menjadi kekuatan hanya karena dimiliki.

Modal baru menjadi kekuatan ketika mampu dikelola dengan pengetahuan, teknologi, institusi yang kuat, dan kebijakan yang berpihak pada kepentingan jangka panjang bangsa. Kedaulatan substantif karena itu tidak hanya ditentukan oleh seberapa besar sumber daya yang dimiliki Indonesia, tetapi juga oleh seberapa besar kemampuan Indonesia mengubah sumber daya tersebut menjadi nilai tambah, kapasitas nasional, dan kemakmuran rakyat.

Merdeka mengelola kekayaan bukan berarti seluruh kegiatan ekonomi harus dilakukan negara. Dunia modern membutuhkan kombinasi peran negara, masyarakat, koperasi, swasta, dan pasar. Yang penting adalah orientasi dan kendali strategis.

Kekayaan nasional harus menghasilkan nilai tambah nasional. Mineral tidak cukup hanya digali dan dijual sebagai bahan mentah, tetapi harus menjadi dasar bagi pembangunan industri. Industri harus mendorong penguasaan teknologi, teknologi harus meningkatkan keterampilan manusia, dan keterampilan harus menciptakan pekerjaan yang produktif. Pada akhirnya, pekerjaan tersebut harus mampu menghasilkan kehidupan yang layak bagi masyarakat. Inilah rantai kemakmuran, yaitu proses mengubah kekayaan alam menjadi kapasitas nasional dan kapasitas nasional menjadi kesejahteraan rakyat.

Jika kekayaan hanya diekspor dalam bentuk mentah, negara mungkin mendapat devisa tetapi kehilangan peluang membangun kapasitas. Jika hasil

eksploitasi tidak kembali kepada masyarakat, negara kehilangan legitimasi. Jika kerusakan lingkungan lebih besar daripada manfaat, generasi berikutnya menanggung biaya.

Karena itu, Free Indonesia membutuhkan tata kelola kekayaan yang berkeadilan. Kekayaan alam merupakan amanah lintas generasi, bukan hanya milik pemerintah hari ini, bukan hanya milik perusahaan yang memperoleh izin, dan bukan pula hanya milik masyarakat yang hidup pada saat ini. Di dalamnya terdapat kepentingan generasi yang belum lahir, sehingga pengelolaannya harus mempertimbangkan keberlanjutan, nilai tambah, dan kemampuan bangsa dalam jangka panjang.

Merdeka mengelola kekayaan juga berarti mempunyai kemampuan bernegosiasi dengan modal global. Investasi tetap dibutuhkan, tetapi negara harus mengetahui apa yang hendak diperoleh dari setiap investasi, bukan hanya dalam bentuk modal finansial, tetapi juga teknologi, keterampilan, akses pasar, industri turunan, riset, dan penguatan pemasok nasional. Semua itu harus menjadi bagian dari strategi pembangunan kapasitas.

Jika investasi hanya menghasilkan ekstraksi tanpa membangun kemampuan nasional, ketergantungan akan terus berlangsung. Sebaliknya, jika investasi mampu memperkuat manusia, teknologi, industri, dan pengetahuan Indonesia, maka modal dari luar dapat menjadi bagian dari pembangunan kedaulatan. Free Indonesia ingin mengubah hubungan tersebut dari

eksploitasi sumber daya menjadi **pembangunan kapasitas peradaban**.

17.5. Merdeka Menentukan Masa Depan

Kemerdekaan tertinggi adalah kemampuan menentukan masa depan. Sebuah bangsa belum benar-benar merdeka apabila arah masa depannya ditentukan oleh kekuatan yang tidak mampu dikendalikan. Masa depan Indonesia akan dipengaruhi oleh teknologi, kecerdasan buatan, energi, perubahan iklim, pangan, demografi, geopolitik, data, pendidikan, dan budaya yang semuanya bergerak dengan cepat. Karena itu, kemampuan menentukan masa depan membutuhkan cara berpikir jangka panjang dan tidak boleh hanya mengikuti siklus pemilu.

Pemerintahan dapat berganti setiap lima tahun, tetapi negara berjalan melintasi generasi. Kebijakan pendidikan membutuhkan puluhan tahun untuk menunjukkan hasil, riset memerlukan kesinambungan, pembangunan infrastruktur membutuhkan visi panjang, dan pengelolaan lingkungan membutuhkan perspektif antargenerasi. Karena itu, Free Indonesia membutuhkan **national long-term capacity**, yaitu kemampuan negara untuk merencanakan dan menjaga arah pembangunan melampaui masa jabatan satu pemerintahan.

Namun visi jangka panjang tidak boleh berhenti sebagai dokumen birokrasi. Rakyat harus merasa menjadi bagian dari arah tersebut, anak muda harus melihat tempatnya dalam masa depan bangsa, pelaku usaha harus memahami arah kebijakan, universitas

harus menyiapkan pengetahuan yang relevan, dan daerah harus mempunyai ruang untuk mengembangkan potensinya. Kemerdekaan menentukan masa depan juga berarti tidak menjadikan generasi berikutnya sekadar penerima beban dari keputusan hari ini.

Utang, kerusakan lingkungan, ketergantungan teknologi, dan kesenjangan pendidikan dapat menjadi warisan yang membatasi pilihan generasi mendatang. Karena itu, setiap kebijakan besar harus mempertanyakan bukan hanya manfaatnya hari ini, tetapi juga konsekuensinya dua puluh atau lima puluh tahun ke depan. Kedaulatan substantif selalu mempunyai dimensi generasi karena negara tidak hanya menjaga hak rakyat yang hidup hari ini, tetapi juga menjaga ruang pilihan dan hak rakyat yang belum lahir.

17.6. Dari Kemerdekaan Formal Menuju Kemerdekaan Substantif

Seluruh pembahasan dalam bab ini kembali kepada perbedaan antara kemerdekaan formal dan kemerdekaan substantif. Kemerdekaan formal memberikan Indonesia status sebagai negara berdaulat, sedangkan kemerdekaan substantif memberikan kemampuan untuk menggunakan kedaulatan tersebut secara nyata. Dengan demikian, kemerdekaan formal memberi hak untuk membuat kebijakan, sementara kemerdekaan substantif memberi kapasitas agar kebijakan tidak terpaksa mengikuti ketergantungan.

Kemerdekaan formal juga memberi hak untuk membangun ekonomi, tetapi kemerdekaan substantif memberi kemampuan untuk menguasai nilai tambah. Demikian pula, kemerdekaan formal memberi hak untuk membuat hukum, sedangkan kemerdekaan substantif memastikan hukum benar-benar menghadirkan keadilan. Pada bidang pendidikan, kemerdekaan formal memberi hak untuk menyelenggarakan pendidikan, sementara kemerdekaan substantif membuat bangsa mampu menghasilkan pengetahuan sendiri.

Karena itu, Free Indonesia bukan proyek untuk membangun kemerdekaan baru dari nol. Kemerdekaan formal sudah ada dan harus dihormati, sedangkan yang hendak dilakukan adalah **mengisi hak formal dengan kemampuan substantif**. Artinya, perjuangan berikutnya bukan memperoleh status merdeka kembali, melainkan memastikan bahwa status tersebut mempunyai daya nyata dalam kehidupan bangsa.

Analogi pernikahan kembali membantu memahami hubungan tersebut. Akad memberikan status, tetapi keluarga sakinah tidak lahir secara otomatis karena setelah akad pasangan tetap harus membangun kemampuan untuk hidup bersama, mengelola ekonomi, menjaga komunikasi, mendidik anak, dan menjalankan tanggung jawab. Demikian pula Republik, karena Proklamasi memberikan status merdeka, tetapi negara substantif harus terus dibangun melalui politik yang berdaulat, ekonomi yang produktif, hukum yang adil, teknologi yang dikuasai, budaya yang

percaya diri, pengetahuan yang mandiri, dan rakyat yang sadar.

Free Indonesia dengan demikian merupakan proses **emansipasi kapasitas**. Kemerdekaan bukan hanya berarti bebas dari pihak luar, tetapi juga bebas dari kelemahan sendiri, dari ketergantungan yang sebenarnya dapat dikurangi, dari cara berpikir inferior, dan dari sistem yang tidak pernah dievaluasi. Karena itu, bangsa yang merdeka harus terus membangun kemampuan agar dapat menentukan arah kehidupannya sendiri.

Kemerdekaan juga berarti bebas dari ekonomi yang hanya menjual kekayaan mentah, kekuasaan yang mengubah rakyat menjadi pemilih periodik, serta budaya birokrasi yang membuat pemerintah terasa seperti pemilik negara. Namun, Free Indonesia tidak berarti Indonesia harus menjadi bangsa yang sepenuhnya mandiri dalam segala hal karena kemandirian absolut bukanlah tujuan. Yang dibutuhkan adalah **kedaulatan strategis**, yaitu kemampuan menentukan pada sektor mana Indonesia perlu membangun kapasitas sendiri dan pada sektor mana kerja sama global dapat digunakan secara menguntungkan.

Pada sektor tertentu, kerja sama global memang lebih efisien, sedangkan pada sektor lain kapasitas domestik wajib dibangun. Karena itu, yang harus diketahui adalah batas ketergantungan yang masih dapat diterima dan batas yang mulai mengancam kemampuan menentukan arah sendiri. Pangan, energi, data, pertahanan, teknologi tertentu, dan ilmu

pengetahuan merupakan bidang yang mempunyai nilai strategis sehingga keputusan untuk bergantung harus dilakukan dengan sangat hati-hati.

Merdeka berarti mampu menentukan mana yang boleh bergantung dan mana yang tidak boleh diserahkan sepenuhnya. Di sinilah dibutuhkan negarawan, karena politisi cenderung berpikir dalam periode, sedangkan negarawan harus berpikir dalam generasi. Keputusan yang murah hari ini dapat menjadi mahal di masa depan, sehingga setiap kebijakan harus mempertimbangkan kemampuan bangsa untuk mempertahankan pilihan dalam jangka panjang.

Teknologi impor dapat menyelesaikan masalah hari ini dengan cepat, tetapi sekaligus dapat menciptakan ketergantungan selama puluhan tahun apabila kemampuan domestik tidak dibangun. Ekspor bahan mentah dapat menghasilkan devisa hari ini, tetapi dapat membuat nilai tambah jangka panjang berada di tempat lain apabila industri pengolahan tidak berkembang. Demikian pula, utang dapat membangun infrastruktur hari ini, tetapi harus disesuaikan dengan kemampuan generasi berikutnya agar manfaatnya tidak berubah menjadi beban.

Karena itu, Free Indonesia adalah proyek kepemimpinan yang mampu melihat melampaui kepentingan sesaat. Namun, kemerdekaan substantif tidak mungkin dibangun hanya dari atas karena rakyat juga mempunyai peran yang menentukan. Rakyat harus menjadi produsen, bukan hanya konsumen, dengan menghasilkan barang, pengetahuan, budaya, teknologi, gagasan, dan pemimpin.

Rakyat yang hanya menunggu negara akan selalu mempunyai daya terbatas. Sebaliknya, rakyat yang membangun kapasitasnya sendiri akan menjadi fondasi kedaulatan yang lebih kuat. Dengan demikian, pembangunan kapasitas rakyat bukan sekadar kebijakan sosial, tetapi merupakan bagian langsung dari pembangunan kemerdekaan substantif.

Inilah hubungan antara Free Indonesia dan *root access*. *Root access* secara konstitusional tidak cukup apabila rakyat secara sosial, ekonomi, dan intelektual masih lemah, karena pemilik yang tidak memiliki pengetahuan mudah diarahkan, pemilik yang sangat miskin mudah dipengaruhi, pemilik yang tidak mempunyai akses informasi sulit mengawasi, dan pemilik yang tidak mempunyai kemampuan organisasi sulit melakukan koreksi. Oleh sebab itu, Free Indonesia memperluas pengertian *root access* dari sekadar hak konstitusional menjadi **kapasitas nyata rakyat untuk menggunakan kedaulatannya**.

Pendidikan menjadi bagian dari *root access*, demikian pula ekonomi rakyat, akses informasi, teknologi, dan budaya. Semua unsur tersebut membuat rakyat tidak mudah kehilangan kendali atas kehidupannya sendiri dan tidak mudah menyerahkan keputusan kepada pihak lain. Dengan kata lain, kedaulatan akan semakin kuat apabila rakyat mempunyai kemampuan untuk memahami, memilih, mengawasi, dan mengoreksi.

Dalam kerangka sistem, Free Indonesia dapat dibaca sebagai proses mengurangi *external dependency* dan *internal lock-in*. *External dependency* terjadi ketika

sistem terlalu bergantung kepada pihak luar, sedangkan *internal lock-in* terjadi ketika sistem dalam negeri terlalu kaku sehingga tidak mampu memperbaiki dirinya sendiri. Karena itu, Indonesia harus bebas dari keduanya, tidak menjadi satelit kepentingan luar tetapi juga tidak menjadi tahanan kelemahan sendiri.

Di sinilah Free Indonesia bertemu dengan Restore Indonesia. **Restore Indonesia** memperbaiki sistem dari dalam, sedangkan **Free Indonesia** membangun kapasitas agar sistem tidak mudah dikendalikan dari luar atau terjebak dalam ketergantungan internal. Keduanya saling melengkapi karena negara yang sehat membutuhkan kemampuan memperbaiki dirinya sekaligus kemampuan mempertahankan ruang pilihannya.

Tidak ada gunanya konstitusi yang baik jika ekonomi terlalu rapuh. Tidak cukup ekonomi kuat jika rakyat tidak berdaulat, dan tidak cukup rakyat berdaulat jika teknologi sepenuhnya tidak dikuasai. Karena itu, negara substantif membutuhkan keseluruhan unsur yang saling menopang.

Pancasila sebagai *kernel* menjaga orientasi, konstitusi sebagai *firmware* menjaga arsitektur, institusi menjaga fungsi, pemerintah menjalankan mandat, dan rakyat menjaga kedaulatan. Pada saat yang sama, ekonomi memberi daya, teknologi memberi kemampuan, pengetahuan memberi kecerdasan, dan budaya memberi identitas. Free Indonesia adalah keadaan ketika seluruh unsur tersebut membuat bangsa mempunyai lebih banyak pilihan, bukan lebih sedikit.

Inilah ukuran kemerdekaan substantif yang paling sederhana, yaitu apakah Indonesia semakin mempunyai pilihan. Jika pangan dapat dipenuhi dari berbagai sumber dan produksi nasional kuat, pilihan bertambah, begitu pula ketika energi beragam, teknologi dipahami dan dikembangkan, ekonomi produktif, pengetahuan kuat, dan rakyat mempunyai akses terhadap negara. Sebaliknya, setiap ketergantungan ekstrem mengurangi pilihan, dan ketika pilihan hilang, kedaulatan menyempit meskipun status formal tetap utuh.

Karena itu, kemerdekaan substantif bukan sesuatu yang dapat dinyatakan hanya melalui Proklamasi. Kemerdekaan substantif harus dibangun melalui kemampuan, hari demi hari, generasi demi generasi, dan sektor demi sektor. Indonesia telah memperoleh hak formal untuk menentukan masa depan pada 1945, sehingga tugas 2026 dan seterusnya adalah memperbesar kemampuan untuk menggunakan hak tersebut.

Dari sini, Free Indonesia bukan slogan anti-asing, bukan slogan anti-globalisasi, dan bukan proyek isolasi. Sebaliknya, Free Indonesia adalah proyek membangun **kemandirian yang cukup untuk bekerja sama secara bermartabat**. Artinya, Indonesia dapat bekerja sama tanpa tunduk, belajar tanpa kehilangan pikiran sendiri, menggunakan teknologi tanpa menjadi pengguna pasif, menerima investasi tanpa menjual masa depan, membuat perjanjian tanpa kehilangan ruang kebijakan, serta menyerap budaya tanpa kehilangan identitas.

Pada akhirnya, Indonesia tidak akan benar-benar bebas hanya karena tidak ada lagi pemerintah kolonial. Indonesia akan semakin bebas ketika bangsa ini mempunyai kemampuan menentukan bagaimana hendak hidup, bagaimana hendak bekerja sama, bagaimana hendak mengelola kekayaan, bagaimana hendak membangun ilmu, bagaimana hendak mengatur negara, dan bagaimana hendak mewariskan masa depan. Dengan demikian, kemerdekaan substantif bukan sekadar keadaan tanpa penjajahan, melainkan kemampuan nyata untuk menentukan kehidupan sendiri.

Kemerdekaan formal membuka pintu, sedangkan Restore Indonesia memperbaiki rumah. Free Indonesia memastikan penghuni rumah tersebut tidak bergantung kepada pihak lain untuk menentukan bagaimana rumah itu harus dijalankan, sementara rakyat sebagai *sovereign owner* mempunyai pengetahuan, kemampuan, kontrol, serta keberanian untuk menjaga sistem. Dengan kondisi tersebut, kemerdekaan tidak lagi berhenti sebagai status, tetapi berubah menjadi kekuatan, kemampuan, dan pilihan.

Free Indonesia adalah perjalanan menjadikan kemerdekaan yang telah sah secara formal benar-benar hidup sebagai kebebasan substantif untuk berpikir, memilih, mengelola, menentukan, dan membangun masa depan bangsa dengan kehendaknya sendiri.

BAB 18
Save Nusantara



Setelah berbicara tentang **Restore Indonesia** dan **Free Indonesia**, perjalanan buku ini perlu sampai pada sesuatu yang lebih tua, lebih luas, dan lebih dalam daripada negara modern bernama Indonesia, yaitu **Nusantara**. Indonesia adalah negara yang diproklamasikan pada 17 Agustus 1945. Nusantara adalah ruang hidup yang jauh lebih tua daripada Republik, ruang yang dibentuk oleh manusia, keluarga, masyarakat, bahasa, kebudayaan, laut, hutan, gunung, perdagangan, pengetahuan, keyakinan, kerajaan, komunitas, dan jaringan peradaban yang telah berkembang berabad-abad sebelum negara modern

lahir. Karena itu, ketika negara diperbaiki, yang sesungguhnya hendak diselamatkan bukan hanya institusi negara. Yang lebih mendasar adalah kehidupan yang membuat negara itu mempunyai alasan untuk ada.

Save Nusantara bukan seruan romantik untuk kembali ke masa lalu. Nusantara tidak harus dikembalikan kepada bentuk zaman kerajaan, tidak pula harus dibekukan sebagai museum tradisi. Nusantara justru harus dipahami sebagai peradaban hidup yang terus berubah. Negara boleh berubah, sistem pemerintahan dapat berubah, konstitusi dapat diperbaiki, teknologi dapat berkembang, bentuk kota dapat berubah, bahkan struktur ekonomi dapat mengalami transformasi besar. Namun seluruh perubahan tersebut tidak boleh membuat manusia kehilangan martabat, keluarga kehilangan fungsi, masyarakat kehilangan daya hidup, budaya kehilangan akar, alam kehilangan keseimbangan, dan rakyat kehilangan kedaulatan. Jika semua itu hilang, negara mungkin tetap berdiri secara formal, tetapi peradaban yang menjadi tempat negara itu tumbuh mulai runtuh.

Di sinilah posisi Save Nusantara menjadi sangat penting dalam arsitektur buku ini. **Restore Indonesia** memperbaiki sistem negara. **Free Indonesia** membangun kemampuan agar bangsa tidak terjebak dalam ketergantungan. **Save Nusantara** menjaga kehidupan yang harus dilindungi oleh negara dan kemerdekaan tersebut. Ketiganya bukan agenda yang terpisah. Negara yang dipulihkan tetapi kehilangan kebudayaannya tetap rapuh. Negara yang bebas secara ekonomi tetapi menghancurkan alamnya juga belum

merdeka secara substantif. Negara yang mempunyai teknologi maju tetapi keluarganya rapuh, masyarakatnya terpecah, dan rakyatnya kehilangan rasa memiliki juga tidak dapat disebut berhasil hanya karena indikator formalnya meningkat.

Karena itu, Save Nusantara mengembalikan pembahasan kepada urutan paling dasar yang telah dibangun sejak awal buku yaitu **manusia → keluarga → masyarakat → bangsa → rakyat → negara**. Negara berada setelah kehidupan manusia terbentuk. Maka ketika negara diselamatkan, negara harus dikembalikan kepada tugasnya untuk menjaga rangkaian kehidupan tersebut, bukan sebaliknya menjadikan seluruh rangkaian kehidupan tunduk kepada kebutuhan sistem semata.

18.1. Negara Boleh Berubah, Nusantara Harus Tetap Hidup

Negara merupakan bentuk organisasi. Bentuk tersebut dapat mengalami perubahan sepanjang sejarah. Indonesia sendiri telah mengalami berbagai perubahan dalam sistem pemerintahan, struktur lembaga, dan konstitusi. Republik pernah melalui fase demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, Orde Baru, Reformasi, serta empat tahap perubahan UUD 1945. Semua itu menunjukkan bahwa negara bukan struktur beku.

Namun di balik perubahan tersebut terdapat kehidupan yang lebih panjang daripada sistem ketatanegaraan. Masyarakat Nusantara telah hidup sebelum Republik dibentuk. Bahasa, adat, seni,

spiritualitas, sistem pertanian, teknologi tradisional, jaringan perdagangan, hubungan antarpulau, serta berbagai bentuk kehidupan lokal berkembang jauh sebelum 1945.

Karena itu, **negara tidak boleh menjadikan dirinya pusat seluruh sejarah bangsa**. Negara adalah salah satu fase organisasi dari perjalanan peradaban yang lebih panjang.

Kesadaran ini penting karena negara modern mempunyai kecenderungan mengadministrasikan seluruh kehidupan. Wilayah dibagi menjadi provinsi, kabupaten, kecamatan, desa. Masyarakat dicatat sebagai penduduk. Identitas diberi nomor. Tanah diberi status. Hutan diberi kategori. Budaya dicatat sebagai warisan. Semua itu penting untuk administrasi, tetapi tidak boleh membuat negara merasa bahwa kehidupan baru ada setelah negara mencatatnya.

Desa telah mempunyai sejarah jauh sebelum masuk ke dalam sistem administrasi modern. Masyarakat adat telah memiliki hubungan dengan alam sebelum hadirnya berbagai bentuk perizinan, sementara budaya telah hidup sebelum negara membentuk kementerian yang mengaturnya. Demikian pula keluarga telah menjalankan fungsi pendidikan jauh sebelum lahirnya sistem pendidikan negara, dan pasar telah berfungsi sebelum terbentuknya regulasi perdagangan modern.

Karena itu, Save Nusantara menuntut adanya kerendahan hati institusional dari negara. Negara harus memahami bahwa tidak seluruh kehidupan masyarakat diciptakan oleh negara karena sebagian besar justru

telah tumbuh, berkembang, dan bertahan jauh sebelumnya. Negara substantif bukanlah negara yang mengambil alih seluruh fungsi masyarakat, melainkan negara yang menjaga agar masyarakat dapat menjalankan fungsi yang memang mampu mereka jalankan sendiri.

Pada saat yang sama, negara tetap harus hadir ketika suatu persoalan membutuhkan koordinasi, perlindungan, atau kewenangan yang lebih besar. Prinsip tersebut penting agar negara tidak berkembang menjadi struktur yang terlalu dominan dan justru melemahkan kemampuan masyarakat untuk mengatur kehidupannya sendiri. Dengan demikian, kekuatan negara tidak diukur dari seberapa banyak fungsi masyarakat yang berhasil diambil alih, tetapi dari seberapa baik negara mampu menciptakan ruang agar masyarakat dapat berkembang.

Negara boleh berubah, konstitusi boleh diperbaiki, pemerintah boleh berganti, dan lembaga boleh ditata ulang. Namun perubahan tersebut tidak boleh menjadikan manusia, keluarga, masyarakat, alam, dan kebudayaan sebagai korban. Justru setiap perubahan harus dinilai berdasarkan kemampuannya menjaga kehidupan yang sudah tumbuh sekaligus membuka ruang bagi perkembangan baru.

Itulah makna dari kalimat **Nusantara harus tetap hidup**. Yang harus hidup bukanlah seluruh bentuk masa lalu, karena masyarakat selalu berubah dan peradaban harus mampu beradaptasi. Yang harus dipertahankan adalah **daya peradabannya**, yaitu kemampuan masyarakat untuk hidup, mencipta,

merawat, beradaptasi, dan menentukan masa depannya sendiri.

18.2. Menyelamatkan Manusia

Peradaban selalu dimulai dari manusia. Negara dapat mempunyai teknologi paling modern, kota paling maju, militer paling kuat, dan ekonomi paling besar, tetapi jika manusia kehilangan martabat, semua pencapaian tersebut kehilangan orientasi.

Karena itu, Save Nusantara pertama-tama adalah proyek menyelamatkan manusia. Manusia tidak boleh direduksi menjadi tenaga kerja, konsumen, wajib pajak, pemilih, atau sekadar data dalam sistem administrasi dan teknologi. Manusia mempunyai jiwa, akal, rasa, kehendak, kebutuhan sosial, spiritualitas, kreativitas, serta martabat yang harus menjadi dasar dalam membangun negara substantif.

Atas dasar itu, seluruh sistem negara harus kembali kepada manusia sebagai tujuan utama. Pendidikan tidak cukup hanya menghasilkan tenaga kerja yang sesuai dengan kebutuhan pasar, tetapi harus menghasilkan manusia yang mampu berpikir, mencipta, memahami kehidupan, dan menentukan pilihannya sendiri. Ekonomi tidak cukup hanya menghasilkan pertumbuhan, tetapi harus menghasilkan kehidupan yang layak dan bermartabat bagi masyarakat luas.

Demikian pula teknologi tidak boleh hanya dinilai dari kemampuannya membuat sistem menjadi lebih cepat dan efisien. Teknologi harus memperbesar kemampuan manusia, memperluas akses, dan

memberikan ruang yang lebih besar bagi masyarakat untuk berkembang. Sementara itu, hukum tidak boleh hanya berfungsi membuat orang takut melanggar aturan, tetapi harus menjaga martabat, melindungi yang lemah, dan memastikan keadilan dapat dirasakan dalam kehidupan nyata.

Dengan demikian, ukuran keberhasilan negara tidak dapat berhenti pada seberapa besar sistem mampu bekerja. Pertanyaan yang lebih penting adalah apakah sistem tersebut membuat manusia semakin berdaya, semakin aman, semakin bermartabat, dan semakin mampu menentukan kehidupannya sendiri. Di situlah Save Nusantara menemukan tujuan terdalamnya, yaitu memastikan bahwa pembangunan negara tidak pernah kehilangan manusia sebagai pusat dan alasan keberadaannya.

Menyelamatkan manusia juga berarti menjaga keseimbangan antara kebebasan dan tanggung jawab. Manusia tidak boleh diperlakukan sebagai objek yang seluruh hidupnya ditentukan negara. Namun kebebasan individual juga tidak boleh menghancurkan kehidupan bersama.

Nusantara sejak dahulu berkembang melalui pola kehidupan komunal. Gotong royong, musyawarah, rasa malu sosial, rasa hormat terhadap orang tua, tanggung jawab terhadap lingkungan, serta hubungan kekerabatan merupakan bagian dari banyak kebudayaan Nusantara.

Nilai tersebut tidak harus diterapkan persis seperti pada masa lalu. Namun, semangat yang terkandung di dalamnya tetap penting karena manusia tidak pernah

hidup sebagai individu yang sepenuhnya terpisah dari lingkungan sekitarnya. Manusia tumbuh dalam keluarga, hidup bersama masyarakat, menjadi bagian dari bangsa, dan bergantung pada alam yang menopang kehidupannya.

Karena itu, keselamatan manusia tidak dapat dipisahkan dari keselamatan lingkungan sosialnya. Keluarga yang rapuh, masyarakat yang terpecah, bangsa yang kehilangan arah, dan alam yang rusak pada akhirnya akan memengaruhi kualitas kehidupan manusia. Dengan demikian, Save Nusantara harus melihat manusia secara utuh, yaitu sebagai individu yang sekaligus memiliki hubungan dengan keluarga, masyarakat, bangsa, dan alam.

Perspektif tersebut membuat pembangunan tidak cukup hanya mengejar peningkatan kesejahteraan individu. Negara juga harus menjaga hubungan sosial, memperkuat komunitas, melindungi lingkungan, dan memastikan bahwa kemajuan tidak menghancurkan fondasi kehidupan bersama. Dengan cara itulah nilai lama dapat diterjemahkan ke dalam kebutuhan masa kini tanpa kehilangan semangat dasarnya.

Krisis modern sering muncul ketika manusia semakin kaya secara material tetapi semakin miskin hubungan. Kota membesar tetapi komunitas melemah. Teknologi menghubungkan manusia ke seluruh dunia tetapi manusia dapat merasa semakin sendiri.

Save Nusantara harus berani mempertanyakan model kemajuan yang hanya mengukur manusia berdasarkan produksi dan konsumsi.

Kemajuan yang benar harus membuat manusia semakin utuh, bukan sekadar semakin produktif atau semakin konsumtif. Manusia harus menjadi semakin sehat, semakin cerdas, semakin berdaya, dan semakin mampu menentukan kehidupannya sendiri. Selain itu, kemajuan juga harus memberi manusia lebih banyak waktu untuk keluarga, ruang untuk berhubungan dengan masyarakat, serta kesempatan untuk mengembangkan kehidupan spiritualnya.

Karena itu, ukuran keberhasilan pembangunan tidak cukup dilihat dari pertumbuhan ekonomi, peningkatan teknologi, atau efisiensi birokrasi. Semua kemajuan tersebut harus dinilai berdasarkan dampaknya terhadap kualitas kehidupan manusia secara keseluruhan. Jika kemajuan justru membuat manusia semakin tertekan, terasing, kehilangan waktu, atau kehilangan hubungan dengan lingkungan sosialnya, maka ada sesuatu yang perlu dievaluasi.

Inilah manusia yang harus menjadi pusat negara substantif. Negara bukan dibangun agar sistem menjadi semakin besar, melainkan agar kehidupan manusia menjadi semakin baik. Dengan demikian, setiap kebijakan, institusi, teknologi, dan pembangunan harus kembali kepada satu ukuran utama, yaitu apakah semuanya membuat manusia semakin utuh, bermartabat, dan mampu menjalani kehidupannya dengan lebih baik.

18.3. Menyelamatkan Keluarga

Setelah manusia, lapisan berikutnya adalah keluarga. Keluarga merupakan ruang pertama tempat

manusia belajar kehidupan. Sebelum mengenal sekolah, manusia mengenal keluarga. Sebelum mengenal negara, manusia mengenal keluarga. Sebelum memahami hukum, manusia mengenal aturan sederhana dalam rumah. Sebelum mengenal demokrasi, manusia belajar mendengar dan didengar dalam hubungan sehari-hari.

Karena itu, keluarga bukan urusan privat yang sepenuhnya terpisah dari negara. Kualitas keluarga sangat memengaruhi kualitas masyarakat karena keluarga merupakan lingkungan pertama tempat manusia belajar tentang kasih sayang, tanggung jawab, kepercayaan, disiplin, dan kehidupan bersama. Keluarga yang sehat dapat memberikan dasar emosional yang lebih kuat bagi manusia, sedangkan keluarga yang rapuh dapat melahirkan berbagai persoalan sosial yang pada akhirnya harus ditanggung oleh masyarakat dan negara.

Namun, negara tidak boleh mengambil alih fungsi keluarga. Peran negara adalah menciptakan lingkungan yang memungkinkan keluarga mempunyai kesempatan untuk hidup dengan baik dan menjalankan tanggung jawabnya secara wajar. Karena itu, pekerjaan yang layak, perumahan yang dapat dijangkau, pendidikan yang tidak terlalu membebani, layanan kesehatan yang mudah diakses, lingkungan yang aman, serta waktu hidup yang manusiawi merupakan bagian penting dari kebijakan yang berorientasi kepada keluarga.

Hubungan tersebut menjadi semakin jelas ketika melihat kehidupan ekonomi sehari-hari. Ekonomi yang memaksa orang bekerja tanpa batas dapat mengurangi

waktu bersama keluarga dan pada akhirnya melemahkan hubungan sosial di dalam rumah. Demikian pula kota yang membuat perjalanan dari rumah ke tempat kerja memakan waktu berjam-jam dapat mengurangi kesempatan orang tua untuk mendampingi anak, sementara tekanan pendidikan yang berlebihan juga dapat menambah beban keluarga.

Perkembangan teknologi membawa persoalan yang serupa. Teknologi digital dapat membantu keluarga berkomunikasi dan memperoleh informasi, tetapi tanpa literasi yang memadai teknologi juga dapat mengubah pola hubungan antara orang tua dan anak. Karena itu, pembangunan digital harus memperhatikan bukan hanya efisiensi dan konektivitas, tetapi juga kualitas hubungan manusia di dalam keluarga.

Atas dasar itu, kebijakan keluarga tidak dapat direduksi menjadi program satu kementerian. Keluarga harus menjadi perspektif dalam seluruh proses pembangunan, sehingga setiap kebijakan perlu ditanyakan apakah memperkuat atau justru melemahkan kehidupan keluarga. Apakah kebijakan ekonomi memberikan waktu yang cukup bagi keluarga, apakah desain kota memungkinkan keluarga mempunyai ruang untuk bersama, apakah pendidikan membantu orang tua atau justru menciptakan tekanan baru, dan apakah budaya kerja memberi manusia kesempatan untuk mengasuh anak.

Dalam analogi pernikahan yang telah digunakan pada bab sebelumnya, keluarga sakinah bukan hadiah otomatis setelah akad. Sakinah harus terus diperjuangkan melalui tanggung jawab, kasih sayang,

komunikasi, dan rahmat dalam kehidupan sehari-hari. Demikian pula negara, karena negara tidak dapat menciptakan keluarga sakinah hanya melalui peraturan, tetapi negara dapat menciptakan kondisi yang memberikan keluarga ruang lebih besar untuk memperjuangkannya.

Karena itu, Save Nusantara juga berarti **Save Family**. Keluarga merupakan salah satu fondasi utama masyarakat dan tempat pertama manusia mengalami kehidupan bersama dalam bentuk yang paling dekat. Sebab peradaban tidak pertama-tama lahir di gedung pemerintahan, melainkan lahir di rumah dan tumbuh melalui manusia yang dibentuk di dalamnya.

18.4. Menyelamatkan Masyarakat

Keluarga yang hidup bersama membentuk masyarakat. Masyarakat kemudian menjadi jaringan hubungan sosial yang membuat manusia tidak hidup sendiri dan mempunyai tempat untuk saling membantu, bekerja sama, serta menyelesaikan persoalan bersama. Dalam konteks Nusantara, kemampuan tersebut tercermin kuat dalam semangat **gotong royong**.

Gotong royong bukan sekadar aktivitas kerja bakti atau kegiatan bersama dalam arti fisik. Gotong royong merupakan cara pandang bahwa persoalan yang menyangkut kehidupan bersama dapat diselesaikan melalui kebersamaan dan tanggung jawab sosial. Karena itu, gotong royong merupakan salah satu bentuk modal sosial yang membuat masyarakat mempunyai kemampuan untuk bertahan dan berkembang.

Masyarakat Nusantara telah mempunyai berbagai bentuk lembaga sosial yang tumbuh dari bawah. Kelompok adat, pesantren, banjar, nagari, subak, kampung, kelompok tani, koperasi, komunitas keagamaan, dan kelompok kesenian menunjukkan bahwa masyarakat mempunyai kemampuan untuk mengorganisasikan dirinya sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masing-masing. Keberagaman tersebut menunjukkan bahwa kehidupan sosial tidak selalu membutuhkan instruksi dari pusat untuk dapat berjalan.

Karena itu, negara modern harus menjaga kemampuan masyarakat tersebut. Jika setiap persoalan harus menunggu pemerintah, masyarakat dapat kehilangan daya hidup dan kebiasaan untuk menyelesaikan persoalan secara mandiri. Sebaliknya, jika seluruh keputusan lokal diatur secara terlalu sentralistik, kreativitas masyarakat dapat melemah dan ruang bagi inisiatif lokal semakin sempit.

Bantuan negara juga harus dirancang dengan hati-hati. Bantuan yang seharusnya memperkuat masyarakat justru dapat menghasilkan ketergantungan apabila membuat masyarakat kehilangan kemampuan untuk mengorganisasikan dan menyelesaikan persoalannya sendiri. Negara substantif bukan hanya negara yang mampu memberikan bantuan, tetapi negara yang mampu membuat masyarakat semakin kuat setelah menerima dukungan.

Dengan demikian, negara substantif membutuhkan masyarakat yang kuat. Pemerintah yang kuat sementara masyarakat lemah bukanlah

keseimbangan yang sehat, tetapi masyarakat yang kuat tanpa negara yang mampu menjalankan fungsi dasarnya juga dapat menimbulkan persoalan. Yang dibutuhkan adalah pembagian fungsi yang jelas dan hubungan yang saling memperkuat.

Masyarakat sebaiknya mengurus persoalan yang dapat diselesaikan pada tingkat masyarakat. Pemerintah daerah menangani persoalan yang membutuhkan koordinasi lebih luas, sedangkan negara hadir untuk persoalan yang tidak dapat diselesaikan oleh tingkat di bawahnya. Prinsip tersebut membuat negara tidak perlu menjadi terlalu besar sekaligus memastikan masyarakat tidak dibiarkan menghadapi persoalan yang melampaui kapasitasnya.

Menyelamatkan masyarakat juga berarti menjaga ruang publik. Masyarakat membutuhkan tempat untuk berdialog, berbeda pendapat, membangun kepercayaan, dan menyelesaikan konflik tanpa harus selalu menunggu negara turun tangan. Karena itu, ruang publik yang sehat merupakan bagian penting dari kehidupan masyarakat yang substantif.

Perbedaan pandangan tidak boleh menghancurkan hubungan sosial. Pemilu hanya berlangsung dalam periode tertentu, sementara tetangga, keluarga, dan komunitas harus hidup bersama selama bertahun-tahun. Partai dapat berbeda, agama dapat berbeda, dan suku dapat berbeda, tetapi masyarakat tetap harus mempunyai kemampuan untuk hidup bersama.

Karena itu, Save Nusantara berarti menjaga agar kekuasaan tidak memecah kehidupan sosial sampai

hubungan antarwarga rusak. Politik seharusnya menjadi sarana untuk mengatur perbedaan, bukan alat untuk menghancurkan kebersamaan. Negara yang memperoleh kekuasaan dengan memecah masyarakat pada akhirnya sedang merusak fondasi sosial yang menopang keberadaan negara itu sendiri.

18.5. Menyelamatkan Budaya

Keluarga yang hidup bersama membentuk masyarakat. Masyarakat kemudian menjadi jaringan hubungan sosial yang membuat manusia tidak hidup sendiri dan mempunyai tempat untuk saling membantu, bekerja sama, serta menyelesaikan persoalan bersama. Dalam konteks Nusantara, kemampuan tersebut tercermin kuat dalam semangat **gotong royong**.

Gotong royong bukan sekadar aktivitas kerja bakti atau kegiatan bersama dalam arti fisik. Gotong royong merupakan cara pandang bahwa persoalan yang menyangkut kehidupan bersama dapat diselesaikan melalui kebersamaan dan tanggung jawab sosial. Karena itu, gotong royong merupakan salah satu bentuk modal sosial yang membuat masyarakat mempunyai kemampuan untuk bertahan dan berkembang.

Masyarakat Nusantara telah mempunyai berbagai bentuk lembaga sosial yang tumbuh dari bawah. Kelompok adat, pesantren, banjar, nagari, subak, kampung, kelompok tani, koperasi, komunitas keagamaan, dan kelompok kesenian menunjukkan bahwa masyarakat mempunyai kemampuan untuk mengorganisasikan dirinya sesuai dengan kebutuhan

dan kondisi masing-masing. Keberagaman tersebut menunjukkan bahwa kehidupan sosial tidak selalu membutuhkan instruksi dari pusat untuk dapat berjalan.

Karena itu, negara modern harus menjaga kemampuan masyarakat tersebut. Jika setiap persoalan harus menunggu pemerintah, masyarakat dapat kehilangan daya hidup dan kebiasaan untuk menyelesaikan persoalan secara mandiri. Sebaliknya, jika seluruh keputusan lokal diatur secara terlalu sentralistik, kreativitas masyarakat dapat melemah dan ruang bagi inisiatif lokal semakin sempit.

Bantuan negara juga harus dirancang dengan hati-hati. Bantuan yang seharusnya memperkuat masyarakat justru dapat menghasilkan ketergantungan apabila membuat masyarakat kehilangan kemampuan untuk mengorganisasikan dan menyelesaikan persoalannya sendiri. Negara substantif bukan hanya negara yang mampu memberikan bantuan, tetapi negara yang mampu membuat masyarakat semakin kuat setelah menerima dukungan.

Dengan demikian, negara substantif membutuhkan masyarakat yang kuat. Pemerintah yang kuat sementara masyarakat lemah bukanlah keseimbangan yang sehat, tetapi masyarakat yang kuat tanpa negara yang mampu menjalankan fungsi dasarnya juga dapat menimbulkan persoalan. Yang dibutuhkan adalah pembagian fungsi yang jelas dan hubungan yang saling memperkuat.

Masyarakat sebaiknya mengurus persoalan yang dapat diselesaikan pada tingkat masyarakat.

Pemerintah daerah menangani persoalan yang membutuhkan koordinasi lebih luas, sedangkan negara hadir untuk persoalan yang tidak dapat diselesaikan oleh tingkat di bawahnya. Prinsip tersebut membuat negara tidak perlu menjadi terlalu besar sekaligus memastikan masyarakat tidak dibiarkan menghadapi persoalan yang melampaui kapasitasnya.

Menyelamatkan masyarakat juga berarti menjaga ruang publik. Masyarakat membutuhkan tempat untuk berdialog, berbeda pendapat, membangun kepercayaan, dan menyelesaikan konflik tanpa harus selalu menunggu negara turun tangan. Karena itu, ruang publik yang sehat merupakan bagian penting dari kehidupan masyarakat yang substantif.

Perbedaan tidak boleh menghancurkan hubungan sosial. Pemilu hanya berlangsung dalam periode tertentu, sementara tetangga, keluarga, dan komunitas harus hidup bersama selama bertahun-tahun. Partai dapat berbeda, agama dapat berbeda, dan suku dapat berbeda, tetapi masyarakat tetap harus mempunyai kemampuan untuk hidup bersama.

Karena itu, Save Nusantara berarti menjaga agar perbedaan tidak memecah kehidupan sosial sampai hubungan antarwarga rusak. Politik seharusnya menjadi sarana untuk mengatur perbedaan, bukan alat untuk menghancurkan kebersamaan. Negara yang memperoleh kekuasaan dengan memecah masyarakat pada akhirnya sedang merusak fondasi sosial yang menopang keberadaan negara itu sendiri.

18.6. Menyelamatkan Alam

Nusantara bukan hanya manusia dan kebudayaan. Nusantara juga merupakan tanah dan air yang membentuk ruang kehidupan bersama, mulai dari laut, sungai, gunung, hutan, sawah, pantai, hingga terumbu karang dan keanekaragaman hayati. Seluruh unsur tersebut saling terhubung dan menjadi dasar bagi kehidupan sosial, ekonomi, dan kebudayaan masyarakat.

Karena itu, kerusakan alam bukan sekadar persoalan lingkungan. Kerusakan alam juga merupakan kerusakan terhadap fondasi peradaban karena masyarakat bergantung pada ekosistem tempat mereka hidup. Masyarakat pesisir berubah ketika laut rusak, masyarakat pertanian terdampak ketika tanah kehilangan kesuburan, dan budaya lokal dapat ikut menghilang ketika ekosistem yang menjadi tempat tumbuhnya tidak lagi mampu bertahan.

Atas dasar itu, pembangunan tidak boleh melihat alam hanya sebagai cadangan ekonomi. Sumber daya alam memang perlu dimanfaatkan karena bangsa membutuhkan energi, mineral, tanah, air, dan bahan untuk membangun industri. Namun pemanfaatan tersebut harus memiliki batas agar keuntungan hari ini tidak berubah menjadi kerugian permanen bagi generasi berikutnya.

Generasi sekarang tidak mempunyai hak moral untuk menghabiskan seluruh kekayaan alam dan meninggalkan kerusakan kepada generasi yang belum lahir. Di sinilah konsep **amanah** menjadi penting karena alam bukan hanya aset ekonomi, melainkan amanah

lintas generasi. Apa yang digunakan hari ini harus tetap menyisakan kemampuan bagi generasi berikutnya untuk hidup dengan layak.

Karena itu, negara substantif harus menghitung biaya lingkungan sebagai bagian dari pembangunan. Tidak cukup hanya menghitung penerimaan pajak karena kerusakan lingkungan juga mempunyai biaya sosial dan ekonomi yang harus diperhitungkan. Demikian pula, tidak cukup menghitung nilai ekspor dan jumlah pekerjaan yang tercipta tanpa menghitung kehilangan ekosistem serta kehidupan masyarakat yang terdampak.

Pendekatan tersebut membutuhkan kemampuan untuk melihat pembangunan secara lebih menyeluruh. Sebuah proyek dapat menghasilkan pertumbuhan ekonomi dalam jangka pendek, tetapi apabila menghilangkan sumber penghidupan masyarakat dalam jangka panjang, manfaatnya perlu dipertanyakan kembali. Dengan demikian, ukuran keberhasilan pembangunan bukan hanya seberapa banyak sumber daya yang dapat diambil, tetapi juga seberapa baik kemampuan bangsa menjaga kehidupan setelah sumber daya tersebut dimanfaatkan.

Teknologi dapat membantu mencapai keseimbangan tersebut. Pemantauan satelit, drone, sensor, AI, dan data geospasial dapat digunakan untuk mengawasi perubahan lingkungan, mendeteksi kerusakan, serta membuat pemanfaatan sumber daya menjadi lebih presisi. Dengan kemampuan tersebut, teknologi modern tidak harus menjadi musuh alam,

tetapi justru dapat menjadi alat untuk menjaga alam agar pemanfaatannya lebih bertanggung jawab.

Namun teknologi saja tidak cukup. Kemampuan baru tersebut harus dipadukan dengan pengetahuan lokal yang telah berkembang melalui pengalaman panjang masyarakat Nusantara dalam membaca musim, air, tanah, laut, hutan, dan keseimbangan ekosistem. Karena itu, Save Nusantara berarti mempertemukan **kearifan lama dengan kemampuan baru** agar pembangunan tidak hanya menghasilkan kemajuan ekonomi, tetapi juga menjaga kehidupan yang menjadi dasar peradaban.

18.7. Menyelamatkan Kedaulatan

Tidak ada peradaban yang dapat bertahan apabila tidak mempunyai kemampuan untuk menentukan dirinya sendiri. Karena itu, Save Nusantara juga berarti menyelamatkan kedaulatan sebagai kemampuan bangsa untuk menjaga arah kehidupannya. Kedaulatan dalam kerangka ini mempunyai dua lapisan yang saling berkaitan, yaitu kemampuan menjaga kepentingan Indonesia ke luar dan kemampuan rakyat mempertahankan dayanya terhadap negara ke dalam.

Ke luar, Indonesia harus mempunyai kemampuan menjaga kepentingannya dalam hubungan global. Ke dalam, rakyat harus tetap mempunyai daya untuk memengaruhi, mengawasi, dan mengoreksi kekuasaan negara. Jika hanya salah satu yang kuat, keseimbangan akan terganggu karena kedaulatan eksternal tanpa kedaulatan rakyat dapat menghasilkan negara yang kuat tetapi jauh dari masyarakat, sedangkan kedaulatan

rakyat tanpa kapasitas nasional dapat menghasilkan demokrasi yang mudah dipengaruhi oleh tekanan dari luar.

Karena itu, kedua dimensi tersebut harus berjalan bersama. Menyelamatkan kedaulatan berarti menjaga pangan, energi, teknologi, data, ilmu pengetahuan, budaya, wilayah, dan kemampuan pertahanan. Semua bidang tersebut merupakan fondasi material yang membuat bangsa mempunyai pilihan dan tidak mudah kehilangan ruang untuk menentukan kepentingannya sendiri.

Namun kedaulatan juga harus dijaga dari dalam sistem ketatanegaraan. Konstitusi tidak boleh dikuasai oleh kepentingan sempit atau mengalami ***ownership capture*** yang membuat rakyat kehilangan ***root access*** terhadap sistem negaranya sendiri. Jika ekonomi terlalu terkonsentrasi, keseimbangan dapat terganggu, sedangkan jika informasi dikuasai oleh terlalu sedikit pihak, ruang publik dapat kehilangan keberagaman dan mudah dipengaruhi.

Karena itu, kedaulatan tidak hanya dijaga oleh militer. Guru menjaga kedaulatan melalui pendidikan, peneliti melalui pengetahuan, petani melalui pangan, insinyur melalui teknologi, hakim melalui keadilan, jurnalis melalui ruang informasi, pengusaha produktif melalui kekuatan ekonomi, seniman melalui kebudayaan, dan masyarakat sipil melalui pengawasan terhadap kekuasaan. Pada akhirnya, rakyat yang sadar dan mampu menggunakan haknya menjadi lapisan kedaulatan yang paling mendasar.

Dengan demikian, kedaulatan bukan pekerjaan satu lembaga atau satu kelompok. Setiap unsur masyarakat menjaga lapisan yang berbeda, tetapi semuanya saling berhubungan dalam satu sistem kehidupan bangsa. Save Nusantara karena itu bukan proyek pemerintah semata, melainkan proyek bersama untuk memastikan bahwa manusia, masyarakat, negara, dan bangsa tetap mempunyai kemampuan menentukan masa depannya sendiri.

18.8. Menyelamatkan Peradaban Nusantara

Semua pembahasan akhirnya bertemu pada kata **peradaban**. Peradaban lebih besar daripada negara karena negara dapat lahir, berubah, bahkan berganti bentuk, sedangkan peradaban dapat hidup melintasi berbagai bentuk negara. Peradaban Nusantara bukan milik satu kerajaan, satu suku, satu agama, atau satu bahasa, melainkan jaringan kehidupan yang terbentuk dari keberagaman dan kemampuan untuk berinteraksi, menyerap, mengolah, serta hidup bersama.

Laut yang memisahkan pulau sekaligus menghubungkannya. Pelabuhan tidak hanya membawa barang, tetapi juga membawa gagasan, bahasa, teknologi, dan kebudayaan. Bahasa yang berbeda terus berinteraksi, agama yang datang dari berbagai arah mengalami proses pembumian, dan budaya lokal yang beragam membentuk pola hubungan yang saling mengenali.

Itulah salah satu kekuatan Nusantara. Karena itu, menyelamatkan peradaban berarti menjaga kemampuan untuk hidup bersama tanpa harus

memaksakan keseragaman. Peradaban yang hidup tidak takut terhadap perbedaan, tetapi justru akan kehilangan daya hidup ketika masyarakat kehilangan kemampuan untuk hidup bersama di tengah perbedaan.

Indonesia sebagai negara karena itu harus menjadi penjaga peradaban, bukan penghapus keragaman. Negara menyediakan kerangka persatuan, masyarakat mengisi kehidupan, budaya memberi warna, dan Pancasila memberikan titik temu. Dalam kerangka buku ini, Pancasila sebagai *kernel* bangsa dapat dibaca sebagai kebijaksanaan yang berusaha menjaga pluralitas tersebut melalui Ketuhanan tanpa memaksakan satu agama negara, kemanusiaan yang berlaku kepada semua, persatuan tanpa menghapus keragaman, kerakyatan melalui permusyawaratan dan perwakilan, serta keadilan sosial sebagai tujuan kehidupan bersama.

Karena itu, menyelamatkan Nusantara tidak berarti harus mencari ideologi baru. Yang lebih penting adalah membuat tata nilai yang telah disepakati benar-benar hidup dalam sistem negara dan kehidupan masyarakat. Nilai tidak cukup ditempatkan dalam dokumen atau pidato, tetapi harus terlihat dalam hukum, kebijakan, institusi, ekonomi, pendidikan, kebudayaan, dan cara negara memperlakukan manusia.

Di sinilah hubungan antara **Restore Indonesia, Free Indonesia, dan Save Nusantara** menemukan bentuk akhirnya. **Restore Indonesia** memperbaiki negara, **Free Indonesia** membangun kemandirian, sedangkan **Save Nusantara** menjaga peradaban yang menjadi alasan negara dan kemerdekaan tersebut

diperlukan. Ketiganya tidak dapat berdiri sendiri karena pemulihan negara tanpa perlindungan peradaban akan kehilangan makna, kebebasan tanpa alam dan budaya akan kehilangan isi, sementara peradaban tanpa negara yang mampu melindunginya akan menghadapi kerentanan besar dalam dunia modern.

Karena itu, ketiganya harus bergerak bersama. Negara harus kuat tetapi tidak dominan, rakyat harus berdaulat tetapi tetap bertanggung jawab, dan masyarakat harus mandiri tetapi tetap memperoleh perlindungan. Demikian pula ekonomi harus maju tetapi tetap adil, teknologi harus tinggi tetapi tetap manusiawi, budaya harus terbuka tetapi tetap percaya diri, dan alam harus dimanfaatkan tanpa kehilangan kemampuan untuk menjaganya.

Save Nusantara juga berarti menyelamatkan masa depan. Peradaban bukan hanya milik manusia yang hidup hari ini karena anak yang lahir lima puluh tahun lagi juga mempunyai hak moral terhadap hutan, laut, bahasa, kebudayaan, pengetahuan, dan sistem negara yang diwariskan oleh generasi sekarang. Oleh sebab itu, kebijakan jangka pendek tidak boleh terus menerus mengorbankan kepentingan generasi yang belum lahir.

Negara substantif harus mempunyai kemampuan berpikir lintas generasi. Pertanyaan terhadap setiap kebijakan besar tidak cukup berhenti pada manfaat tahun ini, tetapi juga harus melihat warisan yang akan diterima generasi berikutnya. Apakah mereka masih mempunyai air, pangan, energi, alam, bahasa, budaya,

pengetahuan, dan kedaulatan yang cukup untuk menjalani kehidupan yang bermartabat?

Jika jawabannya tidak, pembangunan hari ini sebenarnya hanya memindahkan biaya kepada masa depan. Karena itu, peradaban membutuhkan negarawan, bukan hanya politisi. Politik mempunyai siklus yang relatif pendek, sedangkan peradaban bergerak dalam waktu yang jauh lebih panjang.

Negarawan harus mampu melihat sesuatu yang mungkin tidak pernah selesai dalam masa jabatannya. Menanam hutan yang belum tentu dinikmatinya, membangun universitas yang hasilnya baru terlihat puluhan tahun kemudian, mengembangkan teknologi yang manfaatnya baru muncul pada generasi berikutnya, menjaga bahasa yang mungkin tidak populer hari ini, serta membangun institusi yang bahkan dapat membatasi kekuasaannya sendiri merupakan bagian dari peradaban.

Itulah kekuasaan yang tidak hanya mengejar hasil elektoral, tetapi memikirkan keberlanjutan kehidupan bangsa. Dengan cara pandang tersebut, keberhasilan pemerintah tidak hanya diukur dari apa yang dapat diselesaikan selama masa jabatan, tetapi juga dari apa yang berhasil diwariskan kepada generasi berikutnya. Save Nusantara karena itu membutuhkan kepemimpinan yang mampu berpikir jauh melampaui kalender.

Namun Save Nusantara juga harus menolak dua ekstrem. Ekstrem pertama adalah romantisme masa lalu yang menganggap semua yang lama pasti baik, padahal tidak semua tradisi harus dipertahankan dan tradisi

yang bertentangan dengan martabat manusia harus tetap dievaluasi. Ekstrem kedua adalah pemujaan terhadap modernitas yang menganggap semua yang baru pasti lebih baik, padahal teknologi, model ekonomi, dan urbanisasi dapat membawa manfaat sekaligus menciptakan persoalan baru.

Karena itu, Nusantara membutuhkan kemampuan **memilih yang terbaik**. Yang lama harus diuji, yang baru juga harus diuji, yang baik dipertahankan, yang buruk ditinggalkan, yang sesuai dikembangkan, dan yang tidak sesuai diperbaiki atau ditolak. Dengan demikian, peradaban tidak menjadi sesuatu yang membeku, tetapi juga tidak kehilangan dirinya sendiri ketika menghadapi perubahan.

Dalam kerangka negara substantif, Save Nusantara pada akhirnya merupakan usaha untuk memastikan bahwa seluruh sistem negara mempunyai objek perlindungan yang jelas. Yang dilindungi bukan hanya wilayah, tetapi juga manusia, keluarga, masyarakat, budaya, alam, kedaulatan, dan peradaban. Negara menjadi alat untuk menjaga seluruh kehidupan tersebut, bukan tujuan yang harus dipertahankan dengan mengorbankan kehidupan yang seharusnya dilindunginya.

Konstitusi menjadi *firmware* yang mengatur sistem, Pancasila menjadi *kernel* yang memberikan arah, pemerintah menjadi operator, dan rakyat menjadi *sovereign owner*. Sementara itu, *root access* menjadi pengaman agar sistem tidak menjauh dari pemilik maupun tujuan yang menjadi dasar keberadaannya.

Jika hubungan tersebut sehat, Indonesia bukan hanya menjadi negara yang berdiri secara formal. Indonesia menjadi rumah peradaban, yaitu rumah yang tidak menelan penghuninya, menjaga ingatan masa lalu sambil membuka jendela kepada masa depan, menerima tamu dari berbagai penjuru tanpa kehilangan pemiliknya, menggunakan teknologi modern tanpa kehilangan kemanusiaan, serta menghasilkan kekayaan tanpa menghancurkan tanah tempat kehidupan itu berlangsung.

Inilah makna terdalam **Save Nusantara**. Bukan menyelamatkan sebuah nama, bukan mempertahankan romantisme, dan bukan pula membekukan masa lalu. Yang hendak diselamatkan adalah **daya hidup peradaban** agar manusia, masyarakat, alam, budaya, dan kedaulatan tetap mempunyai ruang untuk berkembang.

Negara dapat mengalami perubahan konstitusi, pemerintahan dapat berganti, sistem ketatanegaraan dapat disempurnakan, teknologi dapat berubah, dan ekonomi dapat bergeser. Namun apabila manusia rusak, keluarga runtuh, masyarakat tercerai, budaya hilang, alam hancur, dan rakyat kehilangan kedaulatan, maka tidak banyak yang tersisa untuk diselamatkan oleh negara.

Maka urutannya harus tetap jelas. Kita menyelamatkan negara **untuk menyelamatkan kehidupan**, bukan menyelamatkan kehidupan hanya demi mempertahankan negara. Negara adalah alat, sedangkan peradaban adalah kehidupan yang harus dijaga.

Karena itu, Indonesia boleh terus memperbarui dirinya, tetapi **Nusantara harus tetap hidup**.

BAGIAN IX — MEMBANGUN NEGARA SUBSTANTIF INDONESIA

BAB 19
Arsitektur Negara Rakyat

Membangun negara substantif tidak cukup dilakukan dengan kritik terhadap sistem yang ada. Kritik hanya mempunyai nilai jika mampu membuka jalan menuju rancangan yang lebih baik. Karena itu, setelah membahas negara formal, negara substantif, kedaulatan rakyat, konstitusi, *root access*, Restore Indonesia, Free Indonesia, dan Save Nusantara, pembahasan harus bergerak ke tahap berikutnya, yaitu merumuskan **arsitektur negara rakyat**. Yang dimaksud bukan negara tanpa institusi, bukan negara tanpa pemerintah, bukan pula negara yang seluruh keputusannya dilakukan secara langsung oleh seluruh rakyat setiap saat. Arsitektur negara rakyat adalah tatanan yang menempatkan rakyat sebagai sumber kedaulatan secara nyata, sementara konstitusi, pemerintah, lembaga negara, teknologi, dan berbagai mekanisme demokrasi bekerja sebagai instrumen untuk menjaga hubungan antara pemilik kedaulatan dan kekuasaan yang dijalankan atas namanya.

Dalam kerangka ini, persoalan terbesar bukan sekadar siapa yang memerintah, tetapi bagaimana hubungan antara rakyat, konstitusi, lembaga, mandat, kontrol, koreksi, dan keputusan fundamental dibangun. Sebuah negara dapat mempunyai pemimpin yang baik tetapi tetap rapuh apabila sistemnya buruk. Sebaliknya, sistem yang baik dapat mengalami kerusakan apabila tidak mempunyai mekanisme koreksi. Karena itu, negara substantif membutuhkan arsitektur yang tidak

terlalu bergantung pada moral satu pemimpin atau satu generasi. Sistem harus dirancang agar ketika manusia yang menjalankannya berubah, tujuan dasar negara tetap terjaga.

Arsitektur negara rakyat harus dibangun dari satu premis utama, yaitu bahwa **rakyat merupakan *sovereign owner***. Konstitusi kemudian menjadi kontrak fundamental yang mengatur bagaimana kekuasaan dijalankan. Pemerintah menjadi penerima mandat. Lembaga negara menjadi pelaksana fungsi. Mekanisme kontrol memastikan mandat tidak keluar dari tujuan. Mekanisme koreksi menjaga agar kesalahan dapat diperbaiki. Persetujuan rakyat dibutuhkan pada keputusan tertentu yang menyentuh fondasi sistem. Teknologi digunakan untuk memperpendek jarak antara rakyat dan negara. Seluruh rangkaian tersebut diarahkan menuju bentuk demokrasi yang tidak berhenti pada representasi, tetapi berkembang menjadi **sovereign democracy**, demokrasi yang membuat rakyat tetap menjadi pemilik kedaulatan sepanjang sistem berjalan.

Dengan demikian, arsitektur negara rakyat tidak berangkat dari kebencian terhadap demokrasi perwakilan. Justru demokrasi perwakilan tetap diperlukan. Yang hendak diperbaiki adalah ketidakseimbangan yang dapat muncul ketika representasi menjadi terlalu jauh dari sumber mandat. Arsitektur negara rakyat berusaha menjaga agar representasi tetap menjadi alat, bukan pengganti rakyat.

19.1. Rakyat sebagai *Sovereign Owner*

Seluruh desain harus dimulai dari kedudukan rakyat. Jika titik awal salah, seluruh struktur berikutnya akan ikut salah. Ketika rakyat ditempatkan hanya sebagai penduduk, negara akan terutama melihat manusia sebagai objek administrasi. Ketika rakyat ditempatkan hanya sebagai pemilih, sistem akan terutama melihat rakyat sebagai sumber suara. Ketika rakyat ditempatkan sebagai *sovereign owner*, negara harus membangun mekanisme yang memastikan kekuasaan tetap kembali kepada rakyat sebagai sumber legitimasi.

Namun sekali lagi, istilah *sovereign owner* bukan kepemilikan privat. Rakyat tidak dapat mengambil aset negara sesuka hati. Rakyat tidak dapat memerintahkan hakim memutus perkara tertentu. Rakyat tidak dapat membatalkan hukum secara individual. *Sovereign ownership* merupakan kedudukan kolektif.

Kepemilikan tersebut mempunyai beberapa konsekuensi.

Pertama, seluruh kekuasaan publik harus dapat dijelaskan sumber mandatnya.

Kedua, seluruh kewenangan mempunyai batas.

Ketiga, seluruh pejabat harus dapat dimintai pertanggungjawaban.

Keempat, rakyat harus mempunyai akses informasi yang cukup untuk menilai kekuasaan.

Kelima, sistem harus menyediakan mekanisme koreksi ketika mandat menyimpang.

Keenam, keputusan yang sangat fundamental harus mempunyai legitimasi yang sebanding dengan dampaknya.

Dalam arsitektur negara rakyat, rakyat tidak ditempatkan sebagai lembaga negara. Justru jika rakyat dibuat menjadi satu lembaga di antara lembaga lain, kedudukannya dapat mengecil. Rakyat berada pada lapisan yang berbeda, yaitu sebagai sumber legitimasi yang mendahului seluruh lembaga.

Ini dapat digambarkan secara konseptual melalui hubungan yang saling terhubung. Rakyat memberikan legitimasi, konstitusi mengatur pelaksanaan, lembaga menjalankan fungsi, pemerintah mengoperasikan negara, dan mekanisme kontrol memastikan pelaksanaan tidak keluar dari mandat yang diberikan. Setelah itu, pertanggungjawaban harus kembali kepada rakyat sehingga hubungan antara rakyat dan negara tidak berhenti setelah mandat diberikan.

Dengan cara tersebut, kedaulatan tidak bergerak hanya dalam satu arah. Kedaulatan tidak berhenti pada proses ketika rakyat memberikan mandat kepada pemerintah, tetapi terus bergerak melalui pengawasan, evaluasi, koreksi, dan pertanggungjawaban. Karena itu, mandat turun, pertanggungjawaban naik, koreksi berjalan, dan legitimasi terus diperbarui.

Sirkulasi tersebut menjadi penting karena kekuasaan yang hanya menerima mandat tanpa harus kembali mempertanggungjawabkannya kepada rakyat dapat berkembang menjadi kekuasaan yang terlepas dari sumber legitimasinya. Sebaliknya, sistem yang memungkinkan rakyat terus mengetahui, mengawasi,

menilai, dan mengoreksi jalannya pemerintahan akan membuat hubungan antara pemilik kedaulatan dan penyelenggara negara tetap hidup. Inilah salah satu ciri negara rakyat yang substantif.

19.2. Konstitusi sebagai Kontrak Fundamental

Konstitusi dapat dipahami sebagai kontrak fundamental mengenai bagaimana kehidupan bernegara hendak dijalankan. Istilah kontrak di sini bukan dalam arti perjanjian privat biasa, melainkan sebagai kesepakatan dasar yang menentukan hubungan antara rakyat dan kekuasaan.

Konstitusi menentukan siapa yang dapat memerintah, bagaimana kekuasaan diperoleh, berapa lama kekuasaan dijalankan, dan bagaimana kewenangan dibagi. Selain itu, konstitusi mengatur bagaimana hak dilindungi, bagaimana konflik diselesaikan, serta bagaimana konstitusi itu sendiri dapat diubah. Karena itu, konstitusi bukan hanya urusan ahli hukum, melainkan harus menjadi bagian dari pengetahuan publik.

Dalam arsitektur negara rakyat, kontrak fundamental harus mempunyai tiga kualitas utama. Pertama, **jelas**, sehingga rakyat dapat memahami prinsip dasarnya dan mengetahui bagaimana negara seharusnya bekerja. Kedua, **stabil**, sehingga konstitusi tidak mudah diubah hanya karena kepentingan segelintir orang sesaat. Ketiga, **dapat dikoreksi**, sehingga konstitusi tidak membeku dan kesalahan dalam desain sistem tetap mempunyai jalan untuk diperbaiki.

Keseimbangan tersebut sangat penting karena konstitusi yang terlalu mudah diubah dapat menjadi alat bagi penguasa untuk menyesuaikan aturan dengan kepentingannya sendiri. Sebaliknya, konstitusi yang terlalu sulit diubah dapat berubah menjadi penjara bagi generasi berikutnya ketika kondisi masyarakat telah mengalami perubahan besar. Karena itu, mekanisme perubahan harus mempunyai tingkat kesulitan yang sebanding dengan bobot perubahan yang hendak dilakukan.

Dalam analogi sistem, konstitusi tetap dapat dipahami sebagai *firmware*. Namun dalam arsitektur negara rakyat, *firmware* tersebut harus selalu terhubung dengan *sovereign owner*, yaitu rakyat sebagai sumber kedaulatan. Hal ini tidak berarti rakyat harus menulis pasal setiap hari, tetapi perubahan fundamental tidak boleh dilakukan seolah olah konstitusi hanya menjadi milik operator atau lembaga yang menjalankan negara.

Konstitusi sebagai kontrak fundamental juga berarti bahwa tujuan negara harus selalu hadir dalam penafsiran dan pelaksanaannya. Hukum dasar tidak hanya mengatur bagaimana struktur kekuasaan bekerja, tetapi juga menentukan arah penggunaan kekuasaan tersebut. Karena itu, konstitusi harus selalu terhubung dengan tujuan untuk melindungi, memakmurkan, mencerdaskan, dan menjaga kedaulatan.

Dengan demikian, kontrak fundamental tidak hanya menjawab pertanyaan tentang **bagaimana kekuasaan bekerja**, tetapi juga pertanyaan yang lebih mendasar tentang **untuk apa kekuasaan digunakan**. Di situlah konstitusi menjadi lebih dari sekadar aturan

organisasi negara. Konstitusi menjadi penghubung antara kedaulatan rakyat, struktur kekuasaan, perlindungan hak, dan tujuan kehidupan bernegara.

19.3. Pemerintah sebagai Penerima Mandat

Pemerintah harus ditempatkan sebagai penerima mandat, bukan pemilik negara. Posisi ini terdengar sederhana, tetapi mempunyai konsekuensi besar terhadap budaya.

Jika pemerintah dipahami sebagai pemilik, kebijakan mudah dipresentasikan sebagai kemurahan hati. Bantuan sosial dapat seolah olah menjadi pemberian pemerintah, pembangunan dapat seolah olah menjadi hadiah penguasa, dan anggaran dapat seolah olah merupakan milik pemerintah. Padahal semua itu berasal dari sumber daya publik yang dikelola berdasarkan mandat rakyat.

Karena itu, arsitektur negara rakyat harus membangun budaya baru berupa **government as trustee**, yaitu pemerintah sebagai pihak yang menerima kepercayaan. Pemerintah bukan pemilik negara, melainkan pengelola mandat yang diberikan untuk menjalankan tujuan bersama. Pemahaman ini mengubah cara kekuasaan melihat dirinya sendiri karena kewenangan tidak lagi dipahami sebagai hak milik, melainkan sebagai amanah yang harus digunakan secara bertanggung jawab.

Mandat tersebut mempunyai tiga unsur penting. Pertama, mandat mempunyai **batas waktu** karena pemerintah tidak memegang kekuasaan selamanya dan harus bersedia menyerahkannya kembali melalui

mekanisme yang sah. Kedua, mandat mempunyai **batas fungsi** karena pemerintah tidak boleh melakukan apa saja hanya karena memperoleh suara. Ketiga, mandat mempunyai **pertanggungjawaban** sehingga pemerintah harus mampu menjelaskan bagaimana kewenangan digunakan dan untuk tujuan apa.

Pemerintah yang baik bukan pemerintah yang selalu menyenangkan rakyat. Dalam keadaan tertentu, kebijakan yang sulit bahkan tidak populer dapat tetap diperlukan apabila mempunyai alasan yang kuat dan diarahkan kepada kepentingan publik. Namun pemerintah harus mampu menjelaskan alasan, data, manfaat, risiko, serta konsekuensi dari kebijakan tersebut sehingga rakyat dapat menilai apakah mandat telah digunakan dengan benar.

Dengan demikian, transparansi bukan sekadar kewajiban administratif. Transparansi merupakan konsekuensi langsung dari mandat karena pihak yang menerima kepercayaan harus bersedia menjelaskan bagaimana kepercayaan tersebut digunakan. Semakin besar kewenangan yang diberikan, semakin besar pula kebutuhan terhadap informasi yang memungkinkan masyarakat melakukan pengawasan.

Pada saat yang sama, pemerintah juga harus mempunyai ruang untuk bekerja. Negara rakyat bukan negara yang membuat pemerintah lumpuh karena setiap keputusan harus menunggu persetujuan publik secara langsung. Mandat diberikan justru agar pemerintah mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan, menjalankan program, dan menghadapi persoalan yang membutuhkan tindakan cepat.

Namun ruang kerja tersebut harus selalu diimbangi dengan kontrol. Karena itu, negara harus menghindari dua ekstrem, yaitu pemerintah yang terlalu lemah sehingga tidak mampu mengambil keputusan dan pemerintah yang terlalu kuat sehingga sulit dikoreksi. Arsitektur negara rakyat harus mencari keseimbangan antara **capacity** dan **accountability**.

Pemerintah harus mempunyai kapasitas yang cukup untuk menjalankan mandatnya. Akan tetapi, kapasitas tersebut tidak boleh berubah menjadi kebebasan tanpa batas karena kekuasaan tetap berasal dari rakyat dan harus kembali dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Dengan keseimbangan tersebut, pemerintah dapat bekerja secara efektif tanpa kehilangan hubungan dengan sumber kedaulatannya.

19.4. Lembaga Negara sebagai Pelaksana Fungsi

Lembaga negara harus dipahami berdasarkan fungsi, bukan berdasarkan gengsi atau hierarki semata. Setiap lembaga dibentuk karena terdapat fungsi tertentu yang harus dijalankan dalam kehidupan bernegara. Karena itu, keberadaan sebuah lembaga pada akhirnya harus dapat dijelaskan berdasarkan kontribusinya terhadap tujuan negara.

Parlemen menjalankan fungsi representasi, legislasi, anggaran, dan pengawasan. Pengadilan menjalankan fungsi keadilan, lembaga pemeriksa menjaga akuntabilitas keuangan, lembaga pemilu menjaga proses elektoral, sedangkan birokrasi menjalankan pelayanan publik. Ketika fungsi tersebut terlupakan, institusi dapat berubah menjadi organisasi

yang lebih sibuk mempertahankan kewenangan, memperbesar anggaran, memperluas struktur, atau mempertahankan jabatan daripada menjalankan alasan keberadaannya.

Karena itu, arsitektur negara rakyat membutuhkan **functional audit** secara berkala. Pertanyaannya bukan hanya apakah sebuah lembaga masih ada, tetapi apakah lembaga tersebut masih dibutuhkan, apakah kewenangannya tumpang tindih, apakah fungsinya dapat disederhanakan, dan apakah keberadaannya benar benar menghasilkan manfaat bagi masyarakat. Audit juga perlu melihat apakah terdapat lembaga yang mempunyai kewenangan besar tetapi memiliki mekanisme kontrol yang terlalu lemah.

Negara tidak harus mempunyai sedikit lembaga, tetapi juga tidak harus mempunyai banyak lembaga. Jumlah bukan ukuran utama karena yang lebih penting adalah kejelasan fungsi, pembagian kewenangan, dan pertanggungjawaban. Sebuah negara dapat mempunyai banyak institusi selama setiap institusi mempunyai alasan keberadaan yang jelas dan hubungan kerja yang dapat dipahami.

Lembaga negara juga harus mempunyai hubungan yang sehat satu sama lain. *Checks and balances* tidak berarti semua lembaga harus saling menghambat karena pengawasan yang terlalu kuat tanpa kemampuan mengambil keputusan dapat membuat negara berjalan lambat bahkan lumpuh. Sebaliknya, efisiensi tanpa pengawasan dapat membuka ruang penyalahgunaan kekuasaan.

Karena itu, arsitektur negara rakyat membutuhkan distribusi kewenangan yang jelas. Masyarakat harus dapat mengetahui siapa yang memutus, siapa yang mengawasi, siapa yang mengoreksi, dan siapa yang bertanggung jawab ketika terjadi kesalahan. Semakin rumit rantai tersebut tanpa alasan yang jelas, semakin besar kemungkinan akuntabilitas menjadi kabur.

19.5. Mekanisme Kontrol Rakyat

Kedaulatan rakyat tidak akan menjadi substantif tanpa mekanisme kontrol yang dapat bekerja dalam kehidupan nyata. Kontrol bukan berarti rakyat mengambil alih fungsi pemerintah, melainkan memastikan rakyat mempunyai jalur untuk melihat, menilai, mengawasi, dan memengaruhi jalannya negara. Dengan demikian, kontrol menjadi bagian dari hubungan berkelanjutan antara pemilik kedaulatan dan pihak yang menerima mandat.

Mekanisme kontrol dapat bekerja melalui berbagai lapisan. Lapisan pertama adalah **informasi**, karena rakyat harus mengetahui apa yang dilakukan negara melalui keterbukaan anggaran, kebijakan, kontrak publik, proses legislasi, dan indikator kinerja sepanjang tidak terdapat alasan yang sah untuk merahasiakannya. Tanpa informasi yang memadai, pengawasan hanya menjadi dugaan karena masyarakat tidak mempunyai dasar yang cukup untuk menilai tindakan pemerintah.

Lapisan kedua adalah **partisipasi**. Rakyat harus mempunyai ruang untuk memberikan masukan sebelum keputusan final ditetapkan, terutama ketika keputusan tersebut mempunyai dampak luas terhadap

kehidupan masyarakat. Partisipasi yang bermakna bukan sekadar menyediakan forum, tetapi memberikan kemungkinan nyata bahwa argumen masyarakat dapat memengaruhi keputusan.

Lapisan ketiga adalah **pengawasan sosial**. Pers, organisasi masyarakat, akademisi, kelompok profesi, komunitas lokal, dan warga harus mempunyai ruang untuk melakukan pengawasan tanpa rasa takut selama dilakukan dalam koridor hukum. Keberadaan berbagai aktor tersebut penting karena negara tidak mungkin mengawasi dirinya sendiri secara sempurna.

Lapisan keempat adalah **pengawasan institusional**. Lembaga pemeriksa, parlemen, pengadilan, dan berbagai institusi pengawasan lainnya harus benar benar mempunyai kapasitas untuk menjalankan fungsi masing masing. Sementara itu, lapisan kelima adalah **pemilu** yang memberikan rakyat mekanisme untuk mengganti operator ketika mandat tidak lagi dijalankan dengan baik.

Namun kontrol yang efektif tidak hanya ditentukan oleh banyaknya kanal yang tersedia. Yang lebih penting adalah apakah setiap kanal tersebut dapat menghasilkan akibat yang nyata. Transparansi tanpa tindak lanjut dapat berubah menjadi formalitas, partisipasi tanpa pengaruh dapat menjadi dekorasi, dan pengawasan tanpa mekanisme koreksi pada akhirnya hanya menghasilkan frustrasi.

Karena itu, mekanisme kontrol harus membentuk sebuah *feedback loop*. Masukan diterima, dianalisis, dijawab, lalu ditindaklanjuti ketika memang terbukti terdapat persoalan. Apabila masukan ditolak, alasan

penolakannya juga harus dapat dijelaskan sehingga masyarakat mengetahui bahwa pendapat mereka tidak sekadar masuk ke dalam sistem tanpa pernah mendapatkan respons.

Dengan pola tersebut, rakyat dapat melihat bahwa negara mempunyai kemampuan untuk merespons dan memperbaiki diri. Kepercayaan publik tidak lahir karena pemerintah selalu benar, melainkan karena masyarakat mengetahui bahwa ketika pemerintah salah, terdapat mekanisme yang memungkinkan kesalahan tersebut diketahui, dikoreksi, dan dipertanggungjawabkan. **Kepercayaan lahir bukan karena pemerintah selalu benar, tetapi karena pemerintah dapat dikoreksi.**

19.6. Mekanisme Koreksi Konstitusional

Sistem yang sehat harus mampu memperbaiki kesalahan pada berbagai tingkat. Kebijakan dapat diubah oleh pemerintah, undang-undang dapat diperbaiki melalui proses legislasi, peraturan dapat diuji, dan keputusan dapat disengketakan melalui mekanisme hukum. Namun, ketika persoalan berada pada lapisan konstitusi, diperlukan mekanisme koreksi yang mempunyai tingkat kehati-hatian lebih tinggi.

Di sinilah mekanisme koreksi konstitusional menjadi penting. Konstitusi harus mempunyai jalan untuk memperbaiki dirinya ketika ditemukan kelemahan yang benar benar bersifat fundamental. Namun, jalan tersebut tidak boleh terlalu mudah karena jika setiap konflik berakhir dengan perubahan konstitusi, stabilitas sistem akan terganggu dan

konstitusi dapat kehilangan kedudukannya sebagai hukum dasar.

Karena itu, koreksi konstitusional harus diawali dengan **diagnosis yang jelas**. Pertanyaan pertama adalah apa sebenarnya masalah yang hendak diselesaikan dan apakah persoalan tersebut memang berasal dari desain konstitusi. Jangan sampai kelemahan implementasi, kegagalan institusi, atau buruknya parktik justru dianggap sebagai kesalahan konstitusi sehingga perubahan dilakukan pada tingkat yang tidak tepat.

Setelah diagnosis dilakukan, perlu ada **kajian dampak** yang memadai. Setiap perubahan konstitusi dapat memengaruhi hubungan antar lembaga, pembagian kewenangan, perlindungan hak, serta mekanisme pengambilan keputusan. Karena itu, konsekuensi langsung maupun efek yang tidak diinginkan harus dipahami sebelum perubahan dilakukan.

Selanjutnya, perubahan harus melalui **deliberasi publik** yang bermakna. Rakyat perlu mengetahui apa yang hendak diubah, mengapa perubahan diperlukan, dan bagaimana perubahan tersebut akan memengaruhi kehidupan bernegara. Dengan demikian, perubahan konstitusi tidak hanya menjadi urusan segelintir orang dan ahli hukum, tetapi tetap mempunyai hubungan dengan rakyat sebagai sumber kedaulatan.

Koreksi konstitusional juga membutuhkan **batas perubahan** terhadap nilai fundamental tertentu. Tidak semua hal dapat diubah hanya karena terdapat mayoritas suara yang menghendakinya, terutama

ketika perubahan tersebut menyentuh hak dasar, martabat manusia, dan prinsip fundamental kehidupan bernegara. Stabilitas konstitusional membutuhkan perlindungan terhadap hal hal yang menjadi fondasi bersama.

Terakhir, perubahan harus memperoleh **legitimasi yang kuat**. Semakin fundamental perubahan yang dilakukan, semakin tinggi pula tingkat legitimasi yang dibutuhkan. Dengan demikian, perubahan terhadap aturan teknis tidak disamakan dengan perubahan yang mengubah keseimbangan kekuasaan atau hubungan antara rakyat dan negara.

Dengan prinsip tersebut, koreksi konstitusional dapat menjadi mekanisme *system repair* yang bertanggung jawab, bukan eksperimen. Konstitusi tetap mempunyai kemampuan untuk berkembang mengikuti kebutuhan zaman, tetapi perubahan dilakukan berdasarkan diagnosis, pengetahuan, deliberasi, dan legitimasi yang memadai.

19.7. Persetujuan Rakyat untuk Keputusan Fundamental

Tidak semua keputusan membutuhkan persetujuan langsung dari rakyat. Namun, pada saat yang sama, tidak semua keputusan boleh dilakukan tanpa keterlibatan rakyat karena terdapat keputusan yang dampaknya jauh melampaui kebijakan rutin. Karena itu, arsitektur negara rakyat harus mampu membedakan tingkat keputusan berdasarkan dampaknya terhadap kehidupan bernegara.

Kebijakan rutin dapat dijalankan oleh pemerintah berdasarkan mandat yang telah diberikan. Undang-undang dibentuk melalui proses legislasi yang melibatkan lembaga perwakilan dan mekanisme pembahasan yang tersedia. Namun, ketika sebuah keputusan mempunyai dampak yang sangat fundamental terhadap struktur kedaulatan atau hubungan dasar antara rakyat dan negara, mekanisme legitimasi tambahan dapat dipertimbangkan.

Contohnya adalah perubahan mendasar terhadap struktur kedaulatan atau prinsip konstitusional tertentu yang mempunyai konsekuensi jangka panjang. Keputusan semacam itu tidak seharusnya diperlakukan sama dengan keputusan administratif biasa karena perubahan yang dilakukan dapat memengaruhi generasi berikutnya. Semakin besar dampak sebuah keputusan, semakin besar pula kebutuhan untuk memastikan bahwa keputusan tersebut mempunyai legitimasi yang memadai.

Referendum merupakan salah satu bentuk mekanisme legitimasi tambahan. Namun, referendum bukan satu satunya pilihan karena terdapat berbagai mekanisme lain seperti majelis konstituante, konvensi konstitusi, *citizens' assembly*, konsultasi berlapis, dan musyawarah nasional. Masing masing mempunyai desain dan tingkat keterlibatan yang berbeda sehingga dapat dipilih sesuai dengan karakter persoalan yang hendak diselesaikan.

Prinsip dasarnya adalah **proportional legitimacy**. Keputusan kecil membutuhkan legitimasi melalui mekanisme biasa, keputusan besar membutuhkan

legitimasi yang lebih tinggi, sedangkan keputusan fundamental membutuhkan legitimasi yang sangat kuat. Dengan pendekatan tersebut, sistem tidak menjadi terlalu lambat untuk mengambil keputusan rutin, tetapi juga tidak memberikan kewenangan yang terlalu besar kepada pemerintah atau lembaga negara ketika keputusan menyentuh fondasi negara.

Persetujuan rakyat juga harus berbasis informasi yang memadai. Tidak cukup bagi rakyat hanya diberikan pilihan ya atau tidak tanpa memahami apa yang sebenarnya sedang diputuskan. Karena itu, harus tersedia naskah penjelasan, argumen yang mendukung dan menolak, waktu yang cukup untuk mempelajari persoalan, forum publik untuk berdiskusi, serta perlindungan dari manipulasi informasi.

Dengan demikian, legitimasi rakyat tidak boleh direduksi menjadi sekadar perhitungan angka. Mayoritas suara memang penting, tetapi kualitas keputusan juga bergantung pada apakah rakyat mempunyai kesempatan yang wajar untuk memahami persoalan sebelum memberikan persetujuan. **Persetujuan rakyat harus menjadi hasil kesadaran, bukan sekadar hasil mobilisasi.**

19.8. Teknologi dan Demokrasi Partisipatif

Teknologi membuka kemungkinan baru yang sebelumnya tidak tersedia ketika model demokrasi modern pertama kali berkembang. Dahulu, keterlibatan langsung jutaan rakyat membutuhkan biaya besar dan proses yang sangat lambat. Kini, teknologi digital memungkinkan komunikasi nasional berlangsung

hampir seketika, sehingga hubungan antara rakyat dan negara dapat dibangun dengan cara yang lebih terbuka dan responsif.

Namun, teknologi harus digunakan dengan hati hati. Demokrasi digital bukan sekadar membuat aplikasi untuk voting karena persoalannya jauh lebih kompleks. Identitas, keamanan, privasi, audit, literasi, disinformasi, dan akses harus menjadi bagian dari desain sejak awal agar teknologi benar benar memperkuat kedaulatan rakyat.

Teknologi dapat digunakan untuk berbagai fungsi demokratis. Platform konsultasi kebijakan dapat membuka ruang masukan, pelacakan proses legislasi dapat memperpendek jarak antara rakyat dan pembentukan hukum, sedangkan dashboard anggaran dapat membantu masyarakat memahami penggunaan sumber daya publik. Selain itu, petisi elektronik, forum deliberasi, umpan balik pelayanan, dan pendidikan konstitusi juga dapat memperluas partisipasi masyarakat.

Pada tingkat tertentu, teknologi bahkan dapat digunakan untuk pemungutan suara tertentu apabila keamanan, transparansi, auditabilitas, dan legitimasi dapat dipenuhi. Namun teknologi tidak boleh menggantikan deliberasi manusia karena klik bukan musyawarah, voting bukan seluruh demokrasi, dan algoritma bukan kebijaksanaan. Karena itu, teknologi harus memperkuat proses formal, bukan mereduksinya menjadi sekadar aktivitas digital.

Teknologi juga dapat membantu memperkuat transparansi. Rakyat dapat melihat anggaran,

memantau proyek, mengetahui sikap wakil, mengikuti proses legislasi, dan menyampaikan keberatan melalui saluran yang lebih mudah diakses. Dengan demikian, teknologi dapat memperpendek jarak antara rakyat dan negara sekaligus memperkuat mekanisme pengawasan.

Dalam kerangka *root access*, teknologi dapat menjadi **interface antara *sovereign owner* dan sistem**. Namun, interface tidak sama dengan kepemilikan karena sistem tetap membutuhkan hukum dan institusi yang menjamin penggunaannya. Teknologi harus tunduk kepada konstitusi, sementara data rakyat harus dilindungi agar demokrasi digital tidak berubah menjadi alat pengawasan negara terhadap warga.

Karena itu, teknologi partisipatif harus dibangun dengan prinsip **citizen empowerment, not citizen surveillance**. Rakyat harus diberdayakan untuk memahami, berpartisipasi, dan mengawasi negara. Teknologi tidak boleh hanya membuat negara semakin mampu mengetahui rakyat tanpa memberikan rakyat kemampuan yang sepadan untuk mengetahui dan mengawasi negara.

19.9. Dari Representative Democracy menuju Sovereign Democracy

Demokrasi perwakilan merupakan salah satu pencapaian penting negara modern. Sistem ini memungkinkan negara yang besar mempunyai mekanisme representasi tanpa harus meminta seluruh rakyat mengambil keputusan secara langsung untuk setiap persoalan. Karena itu, *sovereign democracy* dalam buku ini tidak dimaksudkan untuk menggantikan

demokrasi perwakilan secara total, melainkan meningkatkan kualitas hubungan antara rakyat dan kekuasaan.

Representative democracy terutama bertanya siapa yang mewakili rakyat. Sementara itu, *sovereign democracy* menambahkan pertanyaan yang lebih jauh, yaitu bagaimana rakyat tetap menjaga kedaulatannya setelah wakil terpilih. Perbedaan tersebut sangat penting karena kedaulatan rakyat tidak seharusnya berhenti pada saat surat suara dimasukkan ke dalam kotak pemilihan.

Dalam demokrasi perwakilan yang terlalu sempit, siklus dapat berhenti pada pola rakyat memilih, wakil bekerja, kemudian pemilu berikutnya berlangsung. Dalam *sovereign democracy*, siklus tersebut menjadi lebih panjang karena setelah rakyat memilih dan mandat diberikan, wakil tetap bekerja dalam ruang yang terbuka, informasi tersedia, rakyat mengawasi, koreksi dapat dilakukan, pertanggungjawaban diberikan, dan mandat akhirnya dapat diperbarui.

Dengan demikian, demokrasi tidak berhenti pada pembentukan kekuasaan. Demokrasi menjadi sistem hubungan yang terus hidup antara rakyat dan negara. Kedaulatan bukan peristiwa lima tahunan, melainkan hubungan yang terus berlangsung selama mandat kekuasaan dijalankan.

Sovereign democracy juga bukan demokrasi plebisiter yang mengharuskan setiap persoalan ditentukan melalui suara mayoritas secara langsung. Model ini tetap mempertahankan perwakilan, deliberasi, keahlian, dan perlindungan terhadap hak.

Yang ditambahkan adalah lapisan kontrol agar rakyat tidak kehilangan hubungan dengan kekuasaan setelah memberikan mandat.

Rakyat tidak mengambil alih seluruh fungsi pemerintahan. Rakyat memastikan bahwa fungsi tersebut berjalan sesuai mandat, hukum, dan tujuan negara. Dengan demikian, pemerintah tetap mempunyai ruang untuk bekerja, sementara rakyat tetap mempunyai kemampuan untuk melihat, menilai, mengawasi, dan mengoreksi.

Jika menggunakan analogi sistem, Pancasila tetap menjadi *kernel*, konstitusi menjadi *firmware*, institusi menjadi arsitektur, pemerintah menjadi operator, dan rakyat menjadi *sovereign owner*. Teknologi berfungsi sebagai interface, kontrol menjadi *monitoring system*, koreksi menjadi *repair mechanism*, sedangkan partisipasi fundamental menjadi *root access*. Dengan arsitektur tersebut, negara tidak hanya berjalan, tetapi juga dapat diawasi, dikoreksi, dan diperbarui tanpa kehilangan hubungan dengan pemilik kedaulatannya.

Namun, arsitektur tersebut tidak dapat dibangun hanya melalui perubahan konstitusi. Konstitusi dapat menyediakan kerangka, tetapi budaya menentukan bagaimana kerangka tersebut hidup dalam praktik. Jika rakyat tidak peduli, *root access* tidak digunakan, jika media tidak sehat informasi menjadi rusak, jika pendidikan lemah partisipasi mudah dimanipulasi, dan jika ketimpangan ekonomi terlalu besar akses juga dapat menjadi timpang.

Karena itu, *sovereign democracy* membutuhkan pembangunan sosial yang lebih luas. Rakyat harus

mempunyai pengetahuan yang memadai, media harus plural, pendidikan politik harus berjalan, ekonomi harus memberikan ruang yang relatif adil, dan masyarakat sipil harus kuat. Semua unsur tersebut diperlukan karena demokrasi substantif bukan hanya desain lembaga, melainkan **ekosistem kedaulatan**.

Ekosistem tersebut harus mampu menjaga keseimbangan antara empat hal, yaitu **kedaulatan, efektivitas, keadilan, dan stabilitas**. Jika kedaulatan terlalu lemah, rakyat kehilangan negara, sedangkan jika efektivitas terlalu lemah negara tidak mampu bekerja. Sebaliknya, jika keadilan terlalu lemah legitimasi akan runtuh, sementara stabilitas yang terlalu lemah dapat membuat seluruh sistem menjadi rapuh.

Arsitektur negara rakyat karena itu harus mempertemukan keempat unsur tersebut. Di sinilah Pancasila kembali mempunyai relevansi karena kerakyatan tidak berdiri sendiri, melainkan dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dan berjalan melalui permusyawaratan serta perwakilan. Kerakyatan juga berada dalam kesatuan dengan kemanusiaan dan keadilan sosial sehingga kedaulatan rakyat tidak dapat direduksi menjadi sekadar perhitungan suara.

Artinya, *sovereign democracy* tidak boleh menjadi demokrasi angka semata. Mayoritas bukan pemilik mutlak kebenaran karena hak minoritas tetap harus dijaga, sementara kebijakan tidak cukup dinilai hanya dari jumlah suara yang mendukungnya. Kebijaksanaan tetap diperlukan, demikian pula ilmu, pengalaman, dan nilai dasar yang menjadi orientasi kehidupan bernegara.

Dengan demikian, arsitektur negara rakyat bukan proyek populisme. Justru arsitektur ini berusaha mencegah dua ekstrem, yaitu **elitisme** ketika rakyat terlalu jauh dari keputusan dan **populisme** ketika setiap persoalan kompleks dipaksa menjadi keputusan mayoritas langsung. *Sovereign democracy* mencari jalan tengah dengan tetap menempatkan rakyat sebagai pemilik, perwakilan sebagai pelaksana mandat, ahli sebagai pemberi pengetahuan, dan lembaga sebagai pelaksana fungsi.

Di sinilah gagasan negara rakyat menemukan kedewasaannya. Negara rakyat bukan negara yang setiap hari berteriak atas nama rakyat, melainkan negara yang mempunyai **mekanisme nyata** agar rakyat dapat melihat, menilai, mengontrol, dan mengoreksi kekuasaan. Rakyat tidak harus selalu berada di jalan untuk didengar karena sistem seharusnya menyediakan jalur institusional yang memungkinkan suara masyarakat masuk ke dalam proses pengambilan keputusan.

Rakyat juga tidak harus menunggu krisis untuk melakukan koreksi. Sistem harus mempunyai mekanisme koreksi yang normal dan dapat digunakan ketika terjadi penyimpangan. Hubungan yang sehat antara rakyat dan pemerintah justru dapat tumbuh ketika kontrol bekerja karena pemerintah memahami bahwa mandatnya memiliki batas dan dapat dipertanggungjawabkan.

Arsitektur negara rakyat pada akhirnya adalah arsitektur kepercayaan. Kepercayaan tidak dibangun melalui propaganda, melainkan melalui kepastian

bahwa informasi tersedia, kontrol bekerja, koreksi mungkin dilakukan, hukum berlaku, mandat mempunyai batas, dan keputusan fundamental tidak sepenuhnya dilepaskan dari rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Dengan demikian, rakyat tidak diminta percaya secara buta karena sistem memberikan alasan yang nyata untuk membangun kepercayaan.

Negara substantif tidak dibangun dengan menghapus negara formal. Negara substantif justru menyempurnakan negara formal dengan meningkatkan kualitas hubungan di dalamnya. Institusi tetap ada, konstitusi tetap ada, pemerintah tetap ada, dan pemilu tetap ada, tetapi semuanya ditempatkan dalam hubungan yang membuat rakyat tidak kehilangan posisi sebagai sumber kedaulatan.

Perubahan tersebut dapat diringkas dari rakyat sebagai pemilih menuju rakyat sebagai *sovereign owner*. Konstitusi bergerak dari sekadar dokumen elite menuju kontrak fundamental, pemerintah bergerak dari pusat kekuasaan menuju penerima mandat, dan lembaga bergerak dari sekadar struktur menuju pelaksana fungsi. Pada saat yang sama, transparansi bergerak menuju kontrol substantif, koreksi sesaat menuju koreksi konstitusional yang teratur, dan partisipasi simbolik menuju partisipasi yang bermakna.

Inilah yang dimaksud dengan arsitektur negara rakyat. Bukan negara tanpa pemerintah, bukan negara tanpa wakil, bukan negara tanpa ahli, dan bukan negara tanpa hukum. Negara rakyat juga bukan negara yang seluruh keputusannya harus dilakukan melalui referendum, melainkan negara yang seluruh

arsitekturnya mampu menjawab satu pertanyaan sederhana, yaitu di mana posisi rakyat sebagai pemilik kedaulatan ketika kekuasaan sedang bekerja.

Jika jawabannya hanya berada di bilik suara, arsitektur tersebut belum cukup. Jika rakyat dapat memberikan mandat tetapi tidak dapat melihat, mengawasi, dan mengoreksi, arsitektur tersebut juga belum cukup. Jika rakyat diakui sebagai pemilik tetapi tidak mempunyai ruang yang sepadan terhadap perubahan fundamental, maka kedaulatan tersebut masih lebih bersifat formal daripada substantif.

Negara substantif harus membuat jawabannya lebih lengkap. Rakyat hadir ketika memberikan mandat, hadir dalam pengawasan, hadir dalam partisipasi, hadir dalam koreksi, dan hadir dalam legitimasi. Untuk keputusan tertentu yang menyentuh fondasi negara, rakyat juga harus mempunyai akses yang lebih tinggi terhadap sistem sesuai dengan tingkat kepentingan dan dampak keputusan tersebut.

Dengan demikian, *root access* tidak lagi menjadi sekadar simbol. *Root access* menjadi bagian dari arsitektur negara yang memungkinkan rakyat menjaga hubungan dengan kekuasaan tanpa harus mengambil alih seluruh fungsi pemerintahan. Ketika arsitektur tersebut berdiri, negara tidak lagi hanya bekerja **atas nama rakyat**, tetapi mulai bekerja **bersama rakyat dan di bawah kedaulatan rakyat**.

Itulah perjalanan dari *representative democracy* menuju *sovereign democracy*. Perjalanan tersebut bukan untuk menghapus perwakilan, melainkan mengembalikan perwakilan kepada makna asalnya

sebagai pelaksanaan mandat rakyat. Bukan untuk melemahkan kekuasaan, melainkan membuat kekuasaan lebih legitim, lebih terkendali, dan lebih mampu dipertanggungjawabkan.

Pada akhirnya, negara substantif Indonesia tidak membutuhkan satu lembaga yang mengklaim mewakili seluruh kedaulatan rakyat. Yang dibutuhkan adalah **seluruh arsitektur negara yang terus menerus terhubung kepada rakyat sebagai sumber kedaulatan**. Itulah Negara Rakyat, bukan karena kata rakyat sering disebut atau slogan kerakyatan dipasang di mana mana, melainkan karena seluruh sistem mampu menunjukkan hubungan yang jelas antara mandat, pelaksanaan, pengawasan, koreksi, dan kedaulatan.

Rakyat memberi legitimasi. Konstitusi mengatur. Pemerintah menjalankan. Lembaga melaksanakan fungsi. Rakyat mengawasi. Sistem mengoreksi. Dan kedaulatan kembali kepada pemiliknya.

Itulah arsitektur Negara Substantif Indonesia.

BAB 20
Dari Penduduk Menjadi Warga Negara, dari Warga Negara Menjadi Rakyat Berdaulat

Negara yang substantif tidak cukup dibangun melalui konstitusi yang baik, lembaga yang tertata, pemerintah yang efektif, atau mekanisme kontrol yang kuat. Seluruh arsitektur tersebut pada akhirnya bergantung kepada kualitas manusia yang hidup di dalamnya. Konstitusi dapat memberikan hak, tetapi hak tidak banyak berarti apabila manusia tidak mengetahui bahwa hak tersebut ada. Negara dapat menyediakan mekanisme partisipasi, tetapi mekanisme akan sepi apabila masyarakat tidak memahami cara menggunakannya. Pemerintah dapat membuka data, tetapi keterbukaan tidak menjadi kontrol apabila rakyat tidak mampu membaca dan menilai informasi tersebut. Karena itu, pembangunan negara substantif tidak hanya merupakan pekerjaan memperbaiki struktur negara. Pembangunan negara substantif juga merupakan pekerjaan **membangun kesadaran manusia tentang kedudukannya di dalam negara**.

Pada bagian awal buku telah dibedakan secara tegas antara manusia, masyarakat, bangsa, rakyat, penduduk, dan warga negara. Pembedaan tersebut sekarang menemukan konsekuensi praktisnya. **Penduduk** merupakan kategori yang terutama berkaitan dengan keberadaan seseorang dalam wilayah negara menurut ketentuan hukum dan administrasi. **Warga negara** menunjuk kepada hubungan

keanggotaan yuridis antara manusia dan negara. **Rakyat**, dalam kerangka buku ini, menunjuk kepada subjek kolektif yang menjadi sumber kedaulatan. Ketiganya bukan anak tangga administratif yang membuat satu status menghapus status lainnya. Seseorang dapat sekaligus menjadi penduduk, warga negara, anggota masyarakat, bagian dari bangsa, dan bagian dari rakyat. Namun setiap kedudukan membawa dimensi hubungan yang berbeda.

Judul bab ini, **Dari Penduduk Menjadi Warga Negara, dari Warga Negara Menjadi Rakyat Berdaulat**, karena itu tidak dimaksudkan untuk mengatakan bahwa penduduk secara hukum harus berubah status menjadi warga negara, atau bahwa warga negara kemudian memperoleh status hukum baru bernama rakyat. Yang dibicarakan adalah **transformasi kesadaran dan kedudukan substantif**. Manusia yang selama ini lebih banyak berinteraksi dengan negara sebagai objek administrasi harus tumbuh menjadi warga yang memahami hak, kewajiban, dan hubungan hukumnya. Kesadaran tersebut kemudian harus berkembang lebih jauh menjadi kesadaran bahwa sebagai bagian dari rakyat, warga negara mempunyai kedudukan dalam kedaulatan.

Transformasi inilah yang sangat menentukan masa depan demokrasi Indonesia. Negara dapat membangun sistem partisipasi paling canggih sekalipun, tetapi apabila manusia masih melihat dirinya hanya sebagai pihak yang meminta layanan kepada pemerintah, negara rakyat tidak akan lahir. Rakyat berdaulat memerlukan manusia yang mengetahui

bahwa pemerintah bukan pemilik negara, memahami bahwa anggaran publik bukan hadiah kekuasaan, menyadari bahwa jabatan merupakan mandat, mengerti bagaimana konstitusi bekerja, mampu membedakan kritik terhadap pemerintah dengan penolakan terhadap negara, serta mempunyai cukup pengetahuan untuk menjaga agar kekuasaan tetap berada dalam tujuan pembentukannya.

Dengan demikian, pembangunan rakyat berdaulat merupakan pembangunan **kesadaran kenegaraan**. Bukan kesadaran untuk tunduk tanpa pertanyaan, melainkan kesadaran untuk memahami, terlibat, menjaga, dan mengoreksi. Negara substantif tidak membutuhkan penduduk yang hanya patuh. Negara substantif membutuhkan rakyat yang sadar mengapa hukum perlu dipatuhi, mengetahui kapan kekuasaan harus diawasi, mampu menggunakan hak tanpa melupakan kewajiban, serta memiliki kedewasaan untuk menjaga rumah bersama ketika terjadi perbedaan.

20.1. Penduduk Bukan Sekadar Nomor Administrasi

Negara modern membutuhkan administrasi kependudukan karena tanpa data yang baik, pemerintah akan kesulitan merencanakan sekolah, rumah sakit, transportasi, pangan, perumahan, keamanan, bantuan sosial, serta berbagai kebutuhan publik lainnya. Identitas administrasi juga diperlukan untuk menjamin kepastian hubungan hukum, mencegah duplikasi identitas, mencatat kelahiran dan kematian, serta memastikan pelayanan negara dapat

diberikan secara tepat. Karena itu, nomor induk kependudukan, kartu identitas, dokumen keluarga, dan berbagai data lainnya mempunyai fungsi yang nyata dalam penyelenggaraan negara.

Namun, persoalan muncul ketika cara negara melihat manusia berhenti pada data tersebut. Manusia kemudian mudah direduksi menjadi nomor, umur, alamat, pekerjaan, status perkawinan, pendapatan, kategori bantuan, status pajak, atau data pemilih. Seluruh kategori tersebut memang diperlukan untuk administrasi, tetapi tidak pernah cukup untuk memahami kehidupan manusia secara utuh.

Di balik satu nomor identitas terdapat manusia dengan keluarga, sejarah, aspirasi, persoalan, kemampuan, rasa takut, harapan, dan martabat. Karena itu, negara formal cenderung melihat manusia melalui kategori yang membuat administrasi dapat bekerja, sedangkan negara substantif menggunakan kategori tersebut tanpa kehilangan manusia yang berada di baliknya. Perbedaan ini menjadi penting karena administrasi seharusnya menjadi alat untuk melayani manusia, bukan cara untuk mengubah manusia menjadi sekadar objek pengelolaan negara.

Perbedaan tersebut terlihat jelas dalam pelayanan publik. Apabila aparatur memandang seseorang hanya sebagai berkas yang harus dilengkapi, pelayanan akan mudah menjadi dingin dan mekanistis. Sebaliknya, apabila manusia dipandang sebagai subjek yang mempunyai hak untuk memperoleh layanan, prosedur mulai dipahami sebagai alat untuk membantu masyarakat, bukan sebagai tujuan pada dirinya sendiri.

Dengan demikian, administrasi yang baik seharusnya membuat negara semakin manusiawi. Teknologi dapat mengurangi kebutuhan masyarakat untuk mengisi data yang sama berulang kali, sementara integrasi informasi dapat mempercepat pelayanan dan identitas digital dapat mempermudah akses terhadap berbagai layanan publik. Namun, semua kemajuan tersebut harus tetap ditempatkan dalam kerangka perlindungan manusia.

Digitalisasi juga tidak boleh menghasilkan bentuk baru reduksi manusia. Kemampuan negara menyimpan dan mengolah data dalam skala besar sekaligus meningkatkan tanggung jawab untuk melindungi privasi, keamanan, serta penggunaan data secara tepat. Semakin banyak negara mengetahui kehidupan rakyat, semakin besar pula kewajiban negara memastikan pengetahuan tersebut tidak digunakan untuk merugikan atau mengendalikan warga secara berlebihan.

Di sinilah hubungan antara penduduk dan negara substantif mulai terlihat. Penduduk bukan sekadar pihak yang didata oleh negara, melainkan manusia yang hidup dalam yurisdiksi negara dan karena itu mempunyai hak untuk memperoleh perlindungan hukum serta pelayanan yang bermartabat. Administrasi kependudukan harus membantu negara mengenali kebutuhan masyarakat tanpa menghilangkan kedudukan manusia sebagai subjek kehidupan bernegara.

Dalam konteks yang lebih luas, administrasi juga tidak boleh menggantikan masyarakat. Dua desa dapat

mempunyai jumlah penduduk yang sama, tetapi memiliki kehidupan sosial yang sangat berbeda karena perbedaan solidaritas, budaya lokal, konflik, jaringan keluarga, maupun tingkat kepercayaan sosial. Karena itu, angka dapat memberikan gambaran penting, tetapi tidak selalu mampu menjelaskan bagaimana kehidupan benar benar berlangsung.

Negara substantif membutuhkan kemampuan untuk menggabungkan data dengan pemahaman terhadap kehidupan masyarakat. Data menunjukkan **berapa banyak**, pemahaman sosial menjelaskan **bagaimana kehidupan berlangsung**, sedangkan manusia menjelaskan **untuk siapa kebijakan dibuat**. Ketiganya harus bertemu agar administrasi tidak berhenti sebagai kegiatan pencatatan, tetapi menjadi dasar bagi negara untuk menjalankan fungsi pelayanan secara manusiawi.

Karena itu, penduduk harus selalu dikembalikan kepada martabat manusianya. Nomor administrasi merupakan alat bagi negara untuk mengenali seseorang dalam sistem, tetapi nomor tersebut tidak boleh berubah menjadi definisi tentang siapa manusia itu. Negara yang substantif mampu menggunakan data untuk memahami masyarakat tanpa pernah lupa bahwa di balik setiap data terdapat manusia yang memiliki hak, kehidupan, dan martabat.

20.2. Warga Negara Bukan Sekadar Pemegang Identitas

Setelah negara terbentuk, muncul hubungan hukum antara manusia dan negara yang disebut

kewarganegaraan. Warga negara mempunyai status yuridis tertentu yang melahirkan hak dan kewajiban, sedangkan kedudukan tersebut berbeda dari penduduk karena kewarganegaraan berbicara mengenai keanggotaan hukum dan penduduk terutama berkaitan dengan keberadaan seseorang dalam wilayah negara. Namun, kewarganegaraan substantif tidak boleh berhenti pada kepemilikan dokumen karena menjadi warga negara memiliki makna yang jauh lebih dalam daripada sekadar mempunyai identitas resmi.

Paspor membuktikan kewarganegaraan dalam banyak konteks internasional, sementara kartu identitas membantu administrasi dan data negara menunjukkan status seseorang. Semua instrumen tersebut penting karena negara membutuhkan kepastian mengenai siapa yang berada dalam hubungan hukum dengannya. Akan tetapi, di balik setiap dokumen terdapat manusia yang mempunyai hak, kewajiban, kepentingan, dan martabat yang harus dihormati.

Warga negara mempunyai hubungan timbal balik dengan negara. Negara mempunyai kewajiban melindungi, sedangkan warga mempunyai kewajiban menaati hukum yang sah serta turut menopang kehidupan negara melalui pajak, kepatuhan hukum, partisipasi, dan berbagai tanggung jawab lainnya. Dengan demikian, hubungan antara warga dan negara tidak dapat dipahami hanya sebagai pertukaran antara layanan yang diberikan pemerintah dan kewajiban yang dilakukan warga.

Lebih jauh lagi, warga negara merupakan bagian dari komunitas formal. Karena itu, kewarganegaraan

mempunyai dimensi partisipasi yang membuat seorang warga bukan hanya penerima keputusan, tetapi juga bagian dari proses menentukan bagaimana kehidupan bersama seharusnya diatur. Di sinilah gagasan **active citizenship** menjadi penting karena warga tidak hanya dituntut memahami haknya, tetapi juga menyadari tanggung jawabnya terhadap kehidupan bersama.

Warga yang aktif tidak harus menjadi politisi. Seorang guru yang menjalankan pendidikan dengan baik, pengusaha yang membayar pajak dan menciptakan pekerjaan bermartabat, peneliti yang menghasilkan ilmu, petani yang menjaga produksi pangan, jurnalis yang menjaga ruang informasi, maupun warga yang menjaga kebersihan lingkungan semuanya menjalankan bagian tertentu dari kehidupan kewargaan. Dengan cara tersebut, kewarganegaraan tidak hanya berlangsung melalui institusi formal, tetapi juga melalui kontribusi sehari-hari yang menjaga kehidupan bersama.

Namun, negara substantif membutuhkan satu langkah lebih jauh. Warga harus memahami bahwa negara bukan institusi asing yang berada di luar kehidupan mereka, melainkan organisasi kehidupan bersama yang dibentuk untuk mencapai tujuan bersama. Pemerintah hanya salah satu pengelolanya, sehingga pemerintah tidak dapat diposisikan sebagai pemilik negara.

Kesadaran tersebut kemudian mengubah bahasa formal. Pertanyaan tidak lagi hanya berbunyi, "Apa yang pemerintah berikan kepada saya?" tetapi juga berubah menjadi, "Bagaimana negara kita dikelola dan

apa tanggung jawab saya di dalamnya?" Perubahan dari pola pikir sebagai penerima menjadi anggota komunitas formal sangat penting karena membuat warga melihat kehidupan bernegara sebagai hubungan bersama, bukan sekadar hubungan antara pemberi dan penerima layanan.

Dalam kerangka tersebut, bantuan sosial tidak lagi dilihat sebagai hadiah pejabat dan infrastruktur tidak lagi dipahami sebagai pemberian pemerintah. Semua itu merupakan penggunaan sumber daya publik untuk mencapai tujuan publik. Karena itu, warga mempunyai alasan yang kuat untuk mengetahui bagaimana anggaran digunakan, bagaimana kebijakan dibuat, dan apakah sumber daya bersama benar-benar menghasilkan manfaat bagi masyarakat.

Demikian pula, kritik tidak seharusnya dibaca sebagai permusuhan terhadap negara. Warga negara justru mempunyai tanggung jawab moral untuk menjaga agar negaranya tidak menyimpang dari tujuan bersama. Kritik yang disampaikan berdasarkan pengetahuan, data, dan kepedulian terhadap kepentingan publik merupakan bagian dari mekanisme koreksi dalam negara substantif.

Dengan demikian, kewarganegaraan substantif membentuk manusia yang mempunyai dua kesadaran sekaligus, yaitu **hak terhadap negara dan tanggung jawab terhadap negara**. Tanpa kesadaran mengenai hak, warga mudah ditindas atau diabaikan, sedangkan tanpa kesadaran mengenai tanggung jawab, kewarganegaraan dapat berubah menjadi tuntutan tanpa kontribusi. Karena itu, negara substantif

membutuhkan keseimbangan antara keduanya agar warga tidak hanya menjadi pemegang status hukum, tetapi benar-benar menjadi anggota komunitas formal yang sadar, berdaya, dan bertanggung jawab.

20.3. Rakyat Bukan Sekadar Pemilih

Jika penduduk tidak boleh direduksi menjadi nomor administrasi dan warga negara tidak boleh direduksi menjadi pemegang identitas, maka rakyat juga tidak boleh direduksi menjadi pemilih. Reduksi tersebut merupakan salah satu persoalan penting dalam demokrasi modern karena hubungan antara rakyat dan negara sering kali menjadi sangat intens hanya pada saat pemilu. Dalam kondisi seperti itu, rakyat berisiko dipandang sebagai sumber suara, bukan sebagai sumber kedaulatan yang mempunyai hubungan terus-menerus dengan negara.

Dalam musim pemilu, rakyat menjadi pusat perhatian karena nama mereka masuk dalam daftar pemilih, suara mereka diperebutkan, pendapat mereka disurvei, kampanye dilakukan, dan berbagai janji disampaikan. Namun setelah pemilu selesai, pusat aktivitas kembali berpindah kepada pemerintah, parlemen, partai politik, birokrasi, kelompok kepentingan, dan berbagai institusi lainnya. Rakyat tetap ada, tetapi hubungan langsung mereka dengan proses pengambilan keputusan sering kali kembali melemah.

Di sinilah perbedaan antara pemilih dan rakyat berdaulat harus dijaga. Pemilih menjalankan salah satu hak formal, yaitu menentukan siapa yang menerima

mandat kekuasaan, sedangkan rakyat berdaulat mempunyai hubungan yang lebih luas dengan keseluruhan kekuasaan negara. Karena itu, pemilih menentukan siapa yang menerima mandat, sementara rakyat berdaulat mempunyai kepentingan terhadap bagaimana mandat tersebut digunakan, dibatasi, diawasi, dan dipertanggungjawabkan.

Dengan demikian, rakyat tidak berhenti berdaulat setelah meninggalkan bilik suara. Kedaulatan harus terus hidup melalui hak untuk mengetahui, mengawasi, menyampaikan pendapat, berorganisasi, melakukan kontrol, menuntut pertanggungjawaban, serta menggunakan mekanisme hukum dan konstitusional untuk melakukan koreksi. Pemilu tetap sangat penting, tetapi pemilu merupakan **entry point**, bukan keseluruhan sistem kedaulatan rakyat.

Karena itu, negara rakyat harus membuat siklus kedaulatan tetap hidup setelah pemilu. Rakyat memberikan mandat, pemerintah bekerja, informasi dibuka, masyarakat mengawasi, parlemen menjalankan kontrol, pengadilan menjaga hukum, dan pers mengawasi kekuasaan. Selanjutnya, rakyat menilai kinerja negara, kesalahan dikoreksi, dan pada akhirnya mandat dapat diperbarui melalui pemilu berikutnya.

Siklus tersebut membuat pemilu menjadi bagian dari sistem kedaulatan yang lebih besar. Dengan pola demikian, hubungan rakyat dengan negara tidak bersifat periodik, melainkan berlangsung terus-menerus melalui mandat, pelaksanaan, pengawasan, koreksi, dan pertanggungjawaban. Demokrasi kemudian tidak hanya menjadi mekanisme memilih

pemerintah, tetapi menjadi sistem hubungan antara pemilik kedaulatan dan pihak yang menerima mandat.

Namun, rakyat juga harus memahami batas kedaulatan. Kedaulatan rakyat bukan alasan untuk mengabaikan hukum, sementara mayoritas tidak mempunyai hak untuk meniadakan martabat dan hak dasar minoritas. Karena itu, kehendak publik tidak otomatis menjadi kebijakan yang benar, sebab kedaulatan membutuhkan pengetahuan, deliberasi, nilai, tanggung jawab, serta perlindungan terhadap hak setiap manusia.

Dengan demikian, rakyat berdaulat bukanlah massa yang selalu benar. Rakyat berdaulat adalah komunitas formal yang mempunyai kedudukan tertinggi sebagai sumber legitimasi negara sekaligus mempunyai tanggung jawab untuk menjaga kehidupan bersama. Kedaulatan bukan hanya mengenai kemampuan mengatakan apa yang diinginkan, tetapi juga kemampuan mempertimbangkan akibat dari kehendak tersebut terhadap keseluruhan masyarakat.

Inilah alasan Pancasila tidak hanya berbicara mengenai kerakyatan, tetapi menghubungkannya dengan **hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan**. Kedaulatan harus bertemu dengan kebijaksanaan, kehendak harus bertemu dengan pengetahuan, dan suara harus bertemu dengan tanggung jawab. Dengan cara tersebut, rakyat tidak hanya menjadi kumpulan suara dalam pemilu, tetapi menjadi sumber kehidupan bernegara yang sadar, berdaya, dan beradab.

20.4. Pendidikan Kenegaraan

Tidak mungkin membangun rakyat yang berdaulat tanpa pendidikan kenegaraan. Sebuah sistem hanya dapat benar-benar dimiliki apabila pemiliknya memahami bagaimana sistem tersebut bekerja, siapa yang menjalankan kewenangan, bagaimana kekuasaan dibatasi, dan bagaimana kesalahan dapat dikoreksi. Karena itu, pendidikan kenegaraan harus dipahami bukan sebagai pelajaran tambahan, melainkan sebagai salah satu fondasi agar rakyat mampu menjalankan kedudukannya sebagai pemilik kedaulatan.

Namun, pendidikan kenegaraan selama ini sering jatuh ke dalam dua ekstrem. Ekstrem pertama adalah hafalan, ketika nama lembaga, pasal, tanggal sejarah, dan simbol negara dipelajari tanpa hubungan yang cukup dengan kehidupan nyata. Semua pengetahuan tersebut memang penting, tetapi hafalan tidak otomatis menghasilkan pemahaman mengenai bagaimana negara bekerja dan bagaimana rakyat dapat menggunakan haknya.

Ekstrem kedua adalah indoktrinasi, ketika negara hanya diajarkan sebagai sesuatu yang harus dipatuhi dan pemerintah dipersepsikan sebagai representasi negara secara keseluruhan. Dalam model seperti itu, kritik mudah dianggap sebagai ketidaksetiaan dan perbedaan pendapat dapat dipandang sebagai ancaman. Padahal, rakyat yang berdaulat justru harus mempunyai kemampuan memahami negara sekaligus mempertanyakan kekuasaan ketika kekuasaan menyimpang dari mandatnya.

Karena itu, pendidikan kenegaraan yang substantif harus dimulai dari pertanyaan sederhana. Mengapa manusia membutuhkan negara, mengapa kekuasaan harus dibatasi, dari mana pemerintah memperoleh kewenangan, dan apa perbedaan antara negara dan pemerintah. Selain itu, rakyat juga perlu memahami perbedaan antara rakyat, warga negara, penduduk, bangsa, dan masyarakat agar setiap istilah tidak digunakan secara sembarangan dalam kehidupan bernegara.

Pemahaman tersebut kemudian perlu dilanjutkan dengan pertanyaan mengenai bagaimana negara bekerja. Untuk apa pajak dibayar, bagaimana anggaran dibentuk, bagaimana undang-undang dibuat, apa fungsi pengadilan, apa fungsi parlemen, bagaimana konstitusi dapat berubah, dan bagaimana rakyat dapat mengawasi kekuasaan. Dengan demikian, negara menjadi sesuatu yang dapat dipahami dan dinilai, bukan sekadar sesuatu yang harus dihafal.

Pendidikan kenegaraan juga harus mengajarkan sejarah secara dewasa. Sejarah tidak cukup disampaikan hanya melalui heroisme, tetapi juga tidak tepat jika hanya dipenuhi dengan kesalahan dan kegagalan. Sejarah harus memperlihatkan proses, termasuk mengapa suatu keputusan diambil, apa perdebatan pada zamannya, apa konsekuensinya, dan apa yang dapat dipelajari oleh generasi berikutnya.

Dengan pendekatan tersebut, generasi muda tidak tumbuh sebagai pengagum masa lalu tanpa kritik ataupun pembenci sejarah tanpa pemahaman. Mereka dapat melihat bahwa bangsa dibentuk melalui proses

yang panjang, penuh pilihan, konflik, keberhasilan, dan kesalahan. Kesadaran sejarah semacam ini penting agar perubahan tidak selalu dipahami sebagai penolakan terhadap masa lalu, tetapi sebagai kemampuan untuk mengambil pelajaran dan memperbaiki arah.

Pendidikan kenegaraan juga perlu mengenalkan ekonomi kerakyatan. Rakyat harus memahami bahwa kebijakan tidak lahir di ruang kosong karena selalu terdapat kepentingan, anggaran, keterbatasan, pilihan, dan konsekuensi. Dengan memahami hubungan tersebut, rakyat dapat menilai kebijakan secara lebih rasional dan tidak mudah percaya bahwa seluruh persoalan dapat diselesaikan hanya dengan mengganti satu pemimpin.

Sebaliknya, pemahaman ekonomi kerakyatan juga membuat rakyat tidak mudah menerima alasan bahwa tidak ada alternatif. Setiap kebijakan mempunyai pilihan dan biaya, sehingga masyarakat perlu mengetahui mengapa suatu pilihan diambil dan siapa yang memperoleh manfaat atau menanggung risikonya. Dengan demikian, pendidikan kenegaraan membentuk rakyat yang mampu mempertanyakan kebijakan tanpa harus membenci negara.

Pada akhirnya, pendidikan kenegaraan harus menghasilkan satu kemampuan penting, yaitu kemampuan membedakan antara negara, sistem, pemerintah, kebijakan, dan orang yang sedang memegang jabatan. Jika satu pemerintah gagal, Republik tidak harus dibenci, dan jika satu kebijakan salah, negara tidak harus dihancurkan. Sebaliknya, jika sistem mempunyai kelemahan, sistem dapat diperbaiki

tanpa menganggap seluruh rumah bersama harus dibakar.

20.5. Kesadaran Konstitusional

Pendidikan kenegaraan kemudian harus berkembang menjadi **kesadaran konstitusional**. Kesadaran konstitusional bukan kemampuan menghafal seluruh isi UUD karena bahkan ahli hukum pun bekerja melalui pembacaan, penafsiran, dan perdebatan mengenai dokumen konstitusional. Yang lebih penting bagi rakyat adalah memahami prinsip dasar yang mengatur hubungan antara kekuasaan, hukum, lembaga, dan kedaulatan.

Rakyat perlu memahami bahwa kekuasaan mempunyai batas, hak mempunyai perlindungan, lembaga mempunyai kewenangan tertentu, pemerintah tidak dapat melakukan apa saja, dan rakyat mempunyai kedudukan dalam kedaulatan. Selain itu, rakyat juga perlu mengetahui bahwa konstitusi dapat diperbaiki melalui mekanisme tertentu sehingga kesadaran terhadap konstitusi tidak berubah menjadi anggapan bahwa sistem harus diterima secara membuta.

Kesadaran konstitusional membuat warga tidak hanya bertanya apakah suatu kebijakan disukai, tetapi juga apakah kebijakan tersebut sesuai dengan aturan dasar kehidupan bersama. Seorang pemimpin dapat populer, tetapi tetap harus dibatasi konstitusi, sementara kebijakan yang didukung mayoritas tetap harus menghormati hak fundamental. Sebaliknya, keputusan yang tidak populer dapat tetap sah apabila berada dalam kewenangan yang tepat dan diperlukan

untuk kepentingan umum, selama dapat dijelaskan serta dipertanggungjawabkan.

Kesadaran konstitusional juga menjaga rakyat dari dua bahaya. Bahaya pertama adalah **kultus kekuasaan**, ketika rakyat terlalu bergantung pada figur sehingga batas konstitusional dianggap tidak penting. Bahaya kedua adalah **nihilisme pemerintahan**, ketika kekecewaan terhadap pemerintah membuat seluruh sistem dianggap tidak berguna.

Di antara kedua bahaya tersebut, kesadaran konstitusional memberikan jalan yang lebih sehat. Rakyat dapat memahami bahwa pemerintah dapat dikritik tanpa harus membenci Republik, sementara sistem dapat diperbaiki tanpa harus menghancurkan negara. Dengan demikian, kritik dan koreksi menjadi bagian dari kehidupan konstitusional, bukan alasan untuk menolak keberadaan negara.

Dalam kerangka *constitutional ownership*, kesadaran konstitusional juga membuat rakyat memahami bahwa konstitusi bukan milik eksklusif para ahli hukum. Rakyat mungkin tidak menguasai seluruh teknik hukum, tetapi mereka tetap mempunyai kepentingan terhadap aturan yang mengatur hubungan paling dasar antara mereka dan kekuasaan. Dari pemahaman tersebut kemudian tumbuh rasa memiliki terhadap konstitusi.

Jika *firmware* negara hendak diubah, rakyat harus memahami mengapa perubahan tersebut diperlukan dan apa akibatnya. Jika kewenangan lembaga diperluas, masyarakat perlu mengetahui konsekuensinya, dan jika hak dibatasi, masyarakat harus dapat menilai dasar

serta alasan pembatasan tersebut. Kesadaran seperti inilah yang menjadi fondasi *constitutional control*.

Tanpa kesadaran, kontrol terhadap konstitusi hanya berada di tangan sedikit orang yang memahami sistem. Sebaliknya, dengan kesadaran yang lebih luas, masyarakat dapat ikut menjaga agar kekuasaan tetap berada dalam batasnya. Dengan demikian, pendidikan kenegaraan tidak hanya menghasilkan warga yang mengetahui negaranya, tetapi juga rakyat yang mampu memahami, mengawasi, dan menjaga sistem yang menjadi miliknya bersama.

20.6. Root Users

Konsep ***root users*** merupakan perkembangan lebih lanjut dari gagasan *root access*. Jika *root access* menggambarkan kapasitas tertinggi rakyat sebagai pemilik kedaulatan untuk menjaga arah fundamental sistem, maka *root users* menunjuk kepada manusia yang mempunyai tingkat kesadaran, pengetahuan, integritas, dan tanggung jawab yang cukup untuk ikut menjaga sistem kehidupan bersama. Dengan demikian, *root users* bukan sekadar pengguna sistem yang mempunyai akses lebih besar, melainkan gambaran tentang rakyat yang memahami bahwa kedaulatan membutuhkan kemampuan untuk menjaga, mengawasi, dan memperbaiki kehidupan bersama.

Istilah tersebut tidak dimaksudkan untuk membentuk kelas warga yang secara hukum lebih tinggi daripada warga lainnya. Dalam demokrasi, hak kewarganegaraan tidak boleh dibedakan berdasarkan klaim bahwa kelompok tertentu lebih sadar atau lebih

pintar. Karena itu, *root users* bukan kasta baru, bukan lembaga tertinggi yang dapat mengambil alih kedaulatan rakyat, dan bukan elite yang mempunyai hak memerintah tanpa mandat.

Root users lebih tepat dipahami sebagai **fungsi sosial kesadaran**. Setiap bangsa membutuhkan manusia yang tidak hanya memikirkan kepentingan dirinya sendiri, tetapi juga bersedia menjaga sesuatu yang lebih besar daripada dirinya. Ada yang menjaga ilmu, ada yang menjaga hukum, ada yang menjaga nilai, ada yang menjaga budaya, ada yang menjaga pertahanan, ada yang menjaga ruang informasi, dan ada pula yang menjaga lingkungan.

Mereka tidak harus menduduki jabatan negara. Justru sebagian besar dapat hidup di tengah masyarakat sebagai guru, peneliti, petani, pengusaha, seniman, jurnalis, tokoh masyarakat, maupun warga biasa yang mempunyai kepedulian terhadap kehidupan bersama. Dalam pengertian yang lebih sederhana, *root users* adalah rakyat yang memahami bahwa negara harus dijaga pada lapisan fundamentalnya.

Karena itu, *root users* bukan hanya memilih pemimpin, tetapi juga mengawasi arah kekuasaan. Mereka bukan hanya menuntut hak, tetapi juga memberikan kontribusi, bukan hanya mengetahui hak, tetapi juga memahami tanggung jawab, dan bukan hanya mampu mengkritik, tetapi juga mampu menawarkan koreksi. Dengan demikian, kesadaran bergerak dari sekadar reaksi terhadap kekuasaan menuju kemampuan ikut menjaga kualitas sistem.

Namun, akses yang besar selalu membutuhkan tanggung jawab yang besar. Karena itu, gagasan *root users* harus terikat kepada etika karena pengetahuan tanpa integritas dapat berbahaya, sementara kecerdasan tanpa orientasi moral dapat digunakan untuk mengambil alih atau merusak sistem. Yang dibutuhkan bukan hanya manusia pintar, tetapi manusia berkarakter yang memahami nilai, memahami negara, mempunyai keberanian, tidak mudah dibeli, tidak mudah dimanipulasi, dan mampu melihat kepentingan jangka panjang.

Dalam konteks Nusantara, peran semacam ini sesungguhnya mempunyai banyak bentuk historis. Intelektual, tokoh agama, budayawan, pemimpin masyarakat, guru, penjaga adat, dan berbagai figur lainnya sering menjaga kehidupan masyarakat meskipun tidak mempunyai jabatan formal. Karena itu, negara substantif tidak perlu mengubah mereka menjadi bagian dari birokrasi, tetapi harus membangun ekosistem yang memungkinkan manusia seperti itu tumbuh secara bebas dan bertanggung jawab.

Pendidikan, tradisi ilmu, ruang budaya, kebebasan akademik, organisasi masyarakat, dan ruang publik yang sehat dapat menjadi tempat lahirnya *root users*. Semakin kuat ekosistem tersebut, semakin besar kemungkinan masyarakat mempunyai manusia yang mampu menjaga sistem dari berbagai arah. Dengan demikian, *root users* bukan produk penunjukan pemerintah, melainkan hasil dari budaya masyarakat yang menghargai pengetahuan, integritas, tanggung jawab, dan keberanian.

20.7. Rakyat yang Memahami Negara

Rakyat yang memahami negara tidak mudah diperdaya oleh simbol. Ketika pemerintah mengumumkan sebuah program, rakyat akan bertanya dari mana anggarannya berasal, bagaimana program tersebut bekerja, dan siapa yang memperoleh manfaat. Ketika pejabat mengatakan telah memberikan bantuan, rakyat memahami bahwa sumber daya tersebut bukan uang pribadi pejabat, melainkan sumber daya publik yang dikelola berdasarkan mandat.

Ketika undang-undang dibuat, rakyat ingin mengetahui proses pembentukannya, alasan kebijakannya, serta dampaknya bagi masyarakat. Ketika perubahan konstitusi dibicarakan, rakyat memahami bahwa persoalan tersebut berbeda dari kebijakan biasa karena menyentuh aturan dasar kehidupan bernegara. Dengan pemahaman tersebut, rakyat dapat membedakan antara perubahan administratif, perubahan kebijakan, perubahan hukum, dan perubahan fundamental terhadap sistem negara.

Ketika pemerintah dikritik, rakyat tidak langsung menyimpulkan bahwa negara sedang diserang. Sebaliknya, ketika negara menghadapi ancaman, rakyat juga mampu membedakan antara kritik yang sehat dan tindakan yang memang mengancam kehidupan bersama. Kemampuan membedakan inilah yang menjadi salah satu ciri kedewasaan karena rakyat tidak mudah dipaksa memilih antara kepatuhan mutlak dan penolakan mutlak.

Rakyat yang memahami negara juga tidak mudah terjebak pada janji sederhana untuk menyelesaikan

masalah yang sebenarnya kompleks. Masalah pangan, misalnya, tidak selesai hanya dengan slogan karena membutuhkan lahan, petani, benih, teknologi, distribusi, pembiayaan, dan pasar yang bekerja secara bersamaan. Begitu pula masalah hukum tidak selesai hanya dengan memperberat hukuman karena membutuhkan penyidikan yang baik, pengadilan yang independen, akses terhadap keadilan, dan integritas aparat.

Hal yang sama berlaku dalam bidang ekonomi. Masalah ekonomi tidak dapat diselesaikan hanya dengan menaikkan atau menurunkan satu angka karena selalu berkaitan dengan produktivitas, industri, pendidikan, teknologi, modal, tenaga kerja, dan pasar. Karena itu, rakyat yang memahami hubungan tersebut akan lebih mampu menilai apakah sebuah kebijakan benar-benar menyelesaikan masalah atau hanya menawarkan kesan bahwa masalah sedang ditangani.

Dengan pemahaman tersebut, kualitas demokrasi juga meningkat. Politisi terdorong menawarkan gagasan yang lebih serius karena rakyat tidak mudah dibeli oleh slogan, media terdorong meningkatkan kualitas pemberitaan karena masyarakat menuntut informasi yang lebih baik, dan pemerintah terdorong menjelaskan kebijakan karena rakyat mampu mengajukan pertanyaan yang lebih substantif. Pendidikan kemudian tidak hanya menghasilkan individu yang mengetahui, tetapi masyarakat yang mampu menguji dan menilai kekuasaan.

Inilah salah satu alasan mengapa negara substantif harus mencerdaskan kehidupan bangsa. Rakyat yang

cerdas bukan ancaman bagi negara, melainkan salah satu sistem kontrol paling luas yang dapat dimiliki negara. Ketika pengetahuan menyebar di masyarakat, pengawasan tidak lagi hanya bergantung kepada lembaga formal.

Setiap warga yang memahami hukum dapat menjadi penjaga hukum. Setiap warga yang memahami anggaran dapat menjadi pengawas penggunaan sumber daya publik, sementara setiap warga yang memahami lingkungan dapat menjadi penjaga alam. Demikian pula warga yang memahami budaya dapat menjadi penjaga identitas dan warga yang memahami teknologi dapat membantu masyarakat menghadapi perubahan tanpa kehilangan kendali.

Negara tidak mungkin menempatkan aparat di setiap titik kehidupan masyarakat. Namun rakyat yang sadar dapat hadir di mana-mana melalui pengetahuan, kepedulian, organisasi, dan tanggung jawab. Karena itu, semakin banyak rakyat yang memahami negara, semakin kuat pula kemampuan masyarakat menjaga agar negara tetap bekerja sesuai tujuan dan mandatnya.

20.8 Rakyat yang Mampu Menjaga Negara

Tahap tertinggi bukan hanya memahami negara, tetapi juga mampu menjaganya. Menjaga negara tidak identik dengan selalu membela pemerintah, karena pemerintah dan negara bukanlah hal yang sama. Kadang menjaga negara berarti mendukung pemerintah ketika kebijakannya benar, tetapi pada saat lain justru berarti mengkritik ketika kebijakannya keliru.

Dalam keadaan tertentu, menjaga negara berarti melawan korupsi, menolak disinformasi, dan menjaga kerukunan ketika perbedaan mulai memecah masyarakat. Dalam keadaan lain, menjaga negara dapat berarti mempertahankan kepentingan dan keselamatan Republik ketika menghadapi ancaman dari luar. Rakyat yang mampu menjaga negara harus mempunyai kedewasaan untuk membedakan berbagai keadaan tersebut tanpa terjebak pada sikap yang serba hitam dan putih.

Inilah bentuk patriotisme substantif. Patriotisme bukan persetujuan tanpa kritik, melainkan kesediaan menjaga rumah bersama bahkan ketika terdapat perbedaan mengenai bagaimana rumah tersebut harus dikelola. Dengan demikian, mencintai negara tidak berarti membenarkan semua tindakan pemerintah, tetapi memastikan bahwa negara tetap berada pada arah yang sesuai dengan tujuan dan nilai yang menjadi dasar kehidupan bersama.

Negara substantif membutuhkan rakyat seperti itu karena institusi negara mempunyai keterbatasan. Polisi tidak dapat menjaga seluruh kehidupan sosial, pengadilan tidak dapat menciptakan seluruh rasa keadilan, dan pemerintah tidak dapat menghasilkan seluruh solidaritas masyarakat. Karena itu, sekolah tidak dapat menggantikan keluarga, negara tidak dapat menggantikan masyarakat, dan kehidupan bersama membutuhkan daya yang tumbuh dari bawah.

Rakyat karena itu harus mempunyai daya hidup sendiri. Rakyat yang kuat dapat membangun koperasi, komunitas, ilmu pengetahuan, usaha, dan berbagai

bentuk organisasi sosial yang membantu menyelesaikan persoalan bersama. Mereka juga dapat menjaga lingkungan, membantu tetangga, serta menyelesaikan konflik melalui musyawarah ketika keadaan memungkinkan.

Tidak setiap masalah harus dibawa kepada negara. Justru masyarakat yang mampu mengurus berbagai urusan secara mandiri membuat negara dapat memusatkan kewenangannya pada persoalan yang memang membutuhkan koordinasi, sumber daya, atau otoritas yang lebih besar. Dengan pembagian fungsi tersebut, negara tidak perlu mengambil alih seluruh kehidupan masyarakat dan masyarakat juga tidak dibiarkan menghadapi persoalan besar sendirian.

Menjaga negara juga berarti menjaga institusi dari penyalahgunaan. Ketika rakyat membenarkan pelanggaran hanya karena pelakunya berasal dari kelompok yang disukai, rakyat sebenarnya sedang ikut merusak negara. Demikian pula ketika korupsi dianggap dapat ditoleransi karena dilakukan oleh orang yang disebut sebagai bagian dari kelompok sendiri, atau ketika hukum hanya diminta keras terhadap lawan tetapi longgar terhadap kawan, prinsip keadilan ikut kehilangan maknanya.

Karena itu, rakyat yang berdaulat harus lebih setia kepada prinsip daripada figur. Rakyat harus lebih setia kepada Republik daripada partai, lebih setia kepada keadilan daripada kelompok, dan lebih setia kepada kebenaran daripada propaganda. Kesetiaan semacam itu membuat kedaulatan rakyat tidak berubah menjadi alat pergantian kelompok yang menguasai negara.

Kedewasaan tersebut tentu tidak lahir dalam satu malam. Diperlukan pendidikan yang panjang, tradisi diskusi, budaya membaca, keteladanan, ruang publik yang sehat, media yang bertanggung jawab, keluarga yang mendidik, dan masyarakat yang hidup. Semua unsur tersebut membentuk lingkungan yang memungkinkan manusia belajar menggunakan kebebasannya secara bertanggung jawab.

Di sinilah perjalanan dari penduduk menuju rakyat berdaulat kembali bertemu dengan **Save Nusantara**. Manusia dibentuk dalam keluarga, keluarga hidup dalam masyarakat, masyarakat membentuk kebudayaan, dan dari proses tersebut tumbuh kesadaran sebagai bangsa. Bangsa kemudian menjadi komunitas formal, sementara rakyat menjadi sumber legitimasi bagi negara.

Karena itu, rakyat yang berdaulat tidak dapat diproduksi hanya melalui regulasi pemerintah. Rakyat berdaulat lahir dari peradaban yang sehat, karena kemampuan menggunakan kedaulatan bergantung pada kualitas manusia dan lingkungan sosial tempat manusia tersebut tumbuh. Dengan demikian, pembangunan demokrasi pada akhirnya juga merupakan pembangunan peradaban.

Kesadaran tersebut menjelaskan mengapa demokrasi tidak cukup dibangun hanya dengan memperbaiki sistem pemilu. Pemilu hanyalah salah satu lapisan dalam arsitektur kedaulatan, sedangkan kualitas pilihan juga dipengaruhi oleh pendidikan, ekonomi, informasi, budaya, dan kondisi masyarakat. Jika pendidikan buruk, kualitas pilihan dapat melemah,

sementara jika ekonomi membuat masyarakat terlalu rentan, suara dapat lebih mudah diperdagangkan.

Demikian pula, jika informasi dikuasai propaganda, pilihan kehilangan kebebasan substantif, dan jika masyarakat terpecah, perbedaan dapat berubah menjadi permusuhan. Karena itu, kedaulatan rakyat merupakan proyek yang jauh lebih luas daripada penyelenggaraan pemilu. Mencerdaskan, memakmurkan, menegakkan hukum, menjaga budaya, memperkuat keluarga, dan membangun masyarakat semuanya merupakan bagian dari pembangunan demokrasi.

Dalam analogi sistem, *sovereign owner* tidak cukup hanya mempunyai akses. Pemilik juga membutuhkan **kapasitas untuk menggunakan akses tersebut secara benar**, karena akses yang besar tanpa pengetahuan dapat merusak sistem. Demikian pula, *root access* tanpa integritas dapat diambil alih oleh kepentingan tertentu, sementara *root access* tanpa tata nilai dapat berubah menjadi kekuasaan mayoritas tanpa batas.

Karena itu, negara substantif membutuhkan kedaulatan yang cerdas. Rakyat mempunyai kekuasaan, tetapi kekuasaan tersebut harus diarahkan oleh pengetahuan, nilai, dan tanggung jawab. Di sinilah gagasan *root users* menjadi penting karena ia menggambarkan manusia yang tidak hanya mempunyai akses terhadap sistem, tetapi juga mempunyai kedewasaan untuk menggunakan akses tersebut demi menjaga kehidupan bersama.

Pada titik ini, Pancasila kembali mempunyai peran penting. Ketuhanan memberikan orientasi moral,

kemanusiaan mengingatkan bahwa kekuasaan tidak boleh menghilangkan martabat, dan persatuan menjaga agar perbedaan tidak menghancurkan rumah bersama. Sementara itu, kerakyatan memberikan sumber kedaulatan dan keadilan sosial memastikan bahwa kedaulatan tersebut mempunyai tujuan yang nyata bagi kehidupan masyarakat.

Rakyat berdaulat dengan demikian bukan sekadar rakyat yang mempunyai lebih banyak tombol untuk menekan negara. Rakyat berdaulat adalah rakyat yang mempunyai **kesadaran tentang untuk apa kekuasaan digunakan**. Dengan kesadaran tersebut, kedaulatan tidak berhenti sebagai kemampuan memengaruhi keputusan, tetapi berkembang menjadi kemampuan menjaga agar keputusan tetap diarahkan kepada kepentingan bersama.

Teknologi dapat membantu proses tersebut. Pendidikan kenegaraan dapat tersedia secara digital, data anggaran dapat dibuat terbuka, proses legislasi dapat diikuti, rekam jejak wakil dapat dipantau, dan forum publik dapat diperluas. Namun teknologi tetap merupakan alat karena tidak ada aplikasi yang dapat menggantikan karakter, tidak ada platform yang secara otomatis menghasilkan kebijaksanaan, dan tidak ada algoritma yang dapat membuat manusia mencintai keadilan.

Karena itu, pembangunan rakyat berdaulat harus tetap berpusat pada manusia. Di sinilah pendekatan ini berbeda dari gagasan demokrasi digital yang hanya berusaha memberikan lebih banyak kesempatan voting kepada rakyat. Kedaulatan substantif bukan sekadar

memperbanyak suara, tetapi memperbesar **kapasitas rakyat untuk memahami apa yang sedang diputuskan, mengapa keputusan itu dibuat, dan apa akibatnya bagi kehidupan bersama**.

Jika kapasitas tersebut tidak dibangun, demokrasi langsung sekalipun dapat dimanipulasi. Banyaknya suara tidak otomatis menghasilkan keputusan yang bijaksana apabila informasi yang diterima masyarakat tidak lengkap, menyesatkan, atau sengaja dimanipulasi. Karena itu, kualitas kedaulatan sangat bergantung pada kualitas pengetahuan yang memungkinkan rakyat menggunakan haknya.

Rakyat yang memahami negara juga harus memahami bahwa tidak semua informasi dapat dibuka secara mutlak. Pertahanan mempunyai rahasia, privasi mempunyai perlindungan, dan diplomasi tertentu membutuhkan kerahasiaan untuk jangka waktu tertentu. Karena itu, kedaulatan bukan tuntutan agar seluruh negara transparan tanpa batas, melainkan tuntutan agar batas keterbukaan mempunyai dasar yang sah dan dapat diawasi.

Rakyat berdaulat mampu memahami nuansa tersebut. Tidak semua informasi yang dirahasiakan pasti menunjukkan korupsi, dan tidak semua informasi yang dibuka pasti benar. Yang penting adalah adanya aturan yang jelas, pengawasan yang efektif, batas kewenangan yang dapat diperiksa, serta mekanisme pertanggungjawaban ketika kerahasiaan digunakan secara tidak semestinya.

Kesadaran tersebut menunjukkan bahwa pembangunan rakyat berdaulat pada akhirnya

merupakan pembangunan **kedewasaan**. Kedewasaan membuat masyarakat tidak mudah terseret ke dalam ekstrem, sehingga tidak otomatis anti-pemerintah dan tidak pula menerima pemerintah tanpa kritik. Kedewasaan juga membuat masyarakat tidak otomatis anti-asing dan tidak pula menyerahkan kepentingan nasional tanpa perhitungan.

Begitu pula dalam hubungan dengan budaya. Rakyat yang dewasa tidak menganggap semua tradisi pasti baik hanya karena berasal dari masa lalu, tetapi juga tidak menganggap semua yang modern pasti lebih baik hanya karena berasal dari masa kini. Dengan kemampuan menilai tersebut, rakyat dapat mempertahankan yang baik, memperbaiki yang buruk, menerima yang bermanfaat, dan menolak sesuatu yang bertentangan dengan martabat manusia serta kepentingan bersama.

Pada akhirnya, rakyat berdaulat bukanlah rakyat yang selalu sepakat dengan negara. Rakyat berdaulat adalah rakyat yang cukup memahami negaranya untuk mengetahui kapan harus mendukung, kapan harus mengawasi, kapan harus mengkritik, dan kapan harus berdiri mempertahankan prinsip dasar kehidupan bersama. Dari sinilah *root access* memperoleh makna yang sebenarnya, yaitu bukan sekadar hak untuk menyentuh sistem, melainkan kemampuan untuk menjaga agar sistem tetap bekerja bagi manusia, bangsa, dan tujuan negara.

Rakyat berdaulat mampu mendengar banyak pandangan dan memilih yang terbaik berdasarkan nilai, ilmu, serta kepentingan kehidupan bersama.

Dengan demikian, perjalanan yang digambarkan judul bab ini dapat dibaca sebagai tiga lapisan kesadaran.

Pada lapisan pertama, manusia hadir terhadap negara sebagai **penduduk**. Negara mengetahui keberadaannya, menyediakan administrasi, mengatur wilayah, dan memberikan berbagai layanan.

Pada lapisan kedua, manusia memahami dirinya sebagai **warga negara**. Ada hubungan hak, kewajiban, perlindungan, dan keanggotaan yuridis.

Pada lapisan ketiga, manusia memahami dirinya sebagai bagian dari **rakyat berdaulat**. Ada kesadaran bahwa kekuasaan memperoleh legitimasi dari rakyat dan karena itu rakyat mempunyai tanggung jawab untuk menjaga arah negara.

Tidak satu lapisan menghapus lapisan sebelumnya. Rakyat berdaulat tetap membutuhkan administrasi sebagai penduduk dan tetap mempunyai status sebagai warga negara. Namun, seiring berkembangnya kesadaran, kedudukannya juga mengalami transformasi yaitu dari objek administrasi menjadi subjek hukum, lalu dari subjek hukum menjadi subjek kedaulatan. Inilah transformasi yang diperlukan oleh negara substantif.

Karena itu, negara tidak cukup hanya meningkatkan kualitas penduduk melalui administrasi digital. Negara juga harus meningkatkan kualitas warga melalui pendidikan, dan pada akhirnya bangsa harus mampu melahirkan rakyat yang sadar akan kedaulatannya. Dengan demikian, pembangunan negara substantif tidak hanya berbicara tentang

bagaimana negara mengelola penduduk, tetapi juga tentang bagaimana manusia memahami kedudukannya di dalam negara.

Namun, perjalanan tersebut tidak seluruhnya dapat dilakukan oleh pemerintah. Justru apabila pemerintah menjadi satu-satunya pihak yang mendidik rakyat tentang negara, terdapat risiko bahwa pendidikan kenegaraan berubah menjadi sarana legitimasi kekuasaan. Oleh sebab itu, pendidikan kenegaraan harus hidup di banyak tempat, mulai dari keluarga, sekolah, universitas, media, organisasi masyarakat, pesantren, komunitas budaya, hingga forum warga.

Rakyat belajar bukan hanya dari buku, tetapi juga dari pengalaman berorganisasi, bermusyawarah, menyelesaikan konflik, mengelola dana bersama, menjaga lingkungan, dan bertanggung jawab kepada komunitas. Dari pengalaman-pengalaman tersebut, kedaulatan tidak lagi menjadi konsep abstrak, melainkan berkembang menjadi kebiasaan dalam kehidupan sehari-hari. Dengan demikian, masyarakat belajar menjalankan prinsip demokrasi jauh sebelum mereka memasuki ruang pemilu.

Demokrasi yang hanya diajarkan pada hari pemilu tentu tidak akan cukup. Demokrasi harus hidup dalam kebudayaan, sehingga anak belajar untuk didengar dalam keluarga, warga belajar bermusyawarah dalam masyarakat, organisasi belajar melakukan pertanggungjawaban, sekolah belajar menerima kritik, dan institusi publik belajar bersikap transparan. Dari kebiasaan-kebiasaan kecil tersebut, perlahan tumbuh

bangsa yang mampu menjalankan kedaulatan dalam skala negara.

Pada akhirnya, **negara rakyat membutuhkan rakyat yang mampu menjadi rakyat**. Kalimat tersebut terdengar sederhana, tetapi sesungguhnya sangat menentukan, karena menyebut masyarakat sebagai rakyat tidak otomatis membuat masyarakat memahami kedaulatan. Demikian pula, menuliskan kedaulatan rakyat dalam konstitusi tidak otomatis membuat rakyat mampu menjalankannya, memberikan hak pilih tidak otomatis menghasilkan warga yang sadar, dan membangun platform partisipasi tidak otomatis menghasilkan partisipasi yang bermakna.

Semua itu membutuhkan pembangunan manusia. Karena itu, negara substantif merupakan proyek dua arah, yaitu dari atas, sistem diperbaiki agar rakyat mempunyai ruang. Dari bawah, rakyat diperkuat agar mampu menggunakan ruang tersebut. Jika hanya sistem yang dibuka tetapi rakyat tetap lemah, ruang tersebut dapat diambil alih oleh kelompok yang paling terorganisasi dan paling mempunyai sumber daya. Sebaliknya, jika rakyat kuat tetapi sistem tetap tertutup, energi sosial dapat berubah menjadi konflik.

Negara substantif karena itu membutuhkan pertemuan keduanya yaitu **open system dan capable citizens**. Sistem harus terbuka, tetapi pada saat yang sama rakyat harus mempunyai kapasitas untuk menggunakan keterbukaan tersebut secara bertanggung jawab. Di situlah *sovereign democracy* dapat bekerja, karena demokrasi tidak hanya membutuhkan ruang partisipasi, tetapi juga manusia yang mampu

menggunakannya dengan pengetahuan dan kedewasaan.

Rakyat tidak harus mengelola negara setiap hari, tetapi rakyat harus memahami negara. Rakyat tidak harus menjadi ahli hukum, tetapi harus memahami batas kekuasaan. Rakyat tidak harus menjadi ekonom, tetapi harus memahami bahwa anggaran publik mempunyai konsekuensi. Rakyat tidak harus menjadi insinyur, tetapi harus memahami bahwa kedaulatan teknologi penting. Rakyat tidak harus menjadi pejabat, tetapi harus mampu menjaga agar pejabat tetap berada dalam amanah. Dengan demikian, rakyat mempunyai kemampuan untuk menjaga Republik tanpa harus mengambil alih seluruh fungsi negara.

Inilah rakyat yang mampu menjaga Republik. Rakyat seperti ini tidak bergantung kepada satu tokoh, satu partai, atau satu generasi pemimpin, karena mereka memahami bahwa sistem terbaik pada akhirnya tetap membutuhkan manusia yang menjaganya. Konstitusi dapat membatasi kekuasaan, tetapi manusia harus mempunyai keberanian untuk menegakkan batas tersebut. Hukum dapat melarang korupsi, tetapi manusia harus mempunyai integritas untuk menolaknya. Pemilu dapat menyediakan pilihan, tetapi rakyat harus mempunyai kecerdasan untuk memilih. Teknologi dapat membuka informasi, tetapi rakyat harus mampu membaca serta menilainya.

Karena itu, perjalanan menuju negara substantif pada akhirnya kembali kepada manusia. Dari manusia lahir keluarga. Dari keluarga tumbuh masyarakat. Dari masyarakat tumbuh bangsa. Dari bangsa lahir

kesadaran rakyat. Kemudian rakyat membentuk serta memberikan legitimasi kepada negara. Negara yang sehat selanjutnya kembali melindungi seluruh rangkaian tersebut, sehingga siklus kehidupan bersama dapat berjalan secara utuh.

Dengan demikian, negara tidak berdiri di atas manusia sebagai penguasa kehidupan, melainkan berdiri di dalam kehidupan sebagai alat bersama. Rakyat juga tidak berdiri di luar negara sebagai penonton, tetapi berada di dalam hubungan kedaulatan sebagai pemilik legitimasi. Hubungan tersebut menunjukkan bahwa negara dan rakyat bukan dua entitas yang sepenuhnya terpisah, melainkan bagian dari satu arsitektur kehidupan bersama yang harus saling menjaga.

Maka, transformasi **dari penduduk menjadi warga negara, dari warga negara menjadi rakyat berdaulat** bukan sekadar perubahan dokumen dan bukan pula perubahan istilah. Ini adalah **perubahan kesadaran** yang berlangsung secara bertahap dalam kehidupan manusia dan masyarakat. Penduduk sadar bahwa dirinya manusia yang harus dilayani secara bermartabat. Warga negara sadar bahwa dirinya mempunyai hak dan kewajiban. Rakyat sadar bahwa dirinya merupakan bagian dari sumber kedaulatan. Sedangkan *root users* sadar bahwa kedaulatan tersebut harus dijaga dengan ilmu, integritas, dan tanggung jawab.

Dari situlah negara substantif memperoleh penjaganya. Penjaga tersebut bukan hanya presiden, parlemen, pengadilan, tentara, atau polisi, melainkan

rakyat yang memahami negaranya dan mempunyai kemampuan menjaga agar negara tidak kehilangan tujuan pembentukannya. Dengan kata lain, keberlangsungan negara substantif tidak dapat diserahkan hanya kepada institusi formal, karena institusi tetap membutuhkan manusia yang memahami, mengawasi, dan menjaga arah penggunaannya.

Negara formal membutuhkan penduduk yang tercatat. Negara hukum membutuhkan warga negara yang mengetahui hak dan kewajibannya, sedangkan demokrasi membutuhkan pemilih yang mampu menggunakan hak formalnya secara bertanggung jawab. Namun, **negara substantif membutuhkan lebih dari semuanya** yaitu **rakyat yang sadar bahwa kedaulatan bukan hadiah negara, melainkan amanah yang harus terus dipahami, digunakan, dan dijaga.**

BAB 21
Negara yang Dimiliki Rakyat

Sebuah negara dapat memiliki seluruh tanda keberadaan formal namun tetap meninggalkan satu pertanyaan paling mendasar yaitu **siapa yang sesungguhnya memiliki negara itu dalam pengertian kedaulatan?** Pertanyaan ini menjadi sangat penting setelah pembahasan panjang mengenai manusia, masyarakat, bangsa, rakyat, warga negara, penduduk, konstitusi, *root access*, negara formal, dan negara substantif. Jika seluruh bangunan buku ini ditarik kepada satu titik, jawabannya adalah bahwa negara tidak boleh dipahami sebagai milik pemerintah, partai politik, pejabat, birokrasi, pengusaha, kelompok mayoritas, ataupun lembaga negara tertentu. Negara merupakan organisasi kehidupan bersama yang memperoleh legitimasi dari rakyat sebagai sumber kedaulatan. Karena itu, ketika buku ini menggunakan frasa **negara yang dimiliki rakyat**, kepemilikan yang dimaksud bukan kepemilikan privat atas aset negara, melainkan ***sovereign ownership***, yaitu kedudukan rakyat sebagai pemilik legitimasi tertinggi dari seluruh sistem kekuasaan negara.

Pembedaan tersebut harus ditegaskan agar gagasan negara rakyat tidak disalahpahami. Rakyat tidak dapat mengambil aset negara atas nama kepemilikan. Rakyat tidak dapat membatalkan putusan pengadilan secara individual. Rakyat tidak dapat memerintahkan aparat sesuka hati. Rakyat juga tidak

dapat mengabaikan hukum dengan alasan kedaulatan. Kedaulatan rakyat justru membutuhkan konstitusi dan hukum agar kekuasaan kolektif tidak berubah menjadi kekacauan. Negara yang dimiliki rakyat bukan negara tanpa aturan. Negara yang dimiliki rakyat adalah negara yang seluruh aturan, institusi, kewenangan, dan mekanisme pemerintahannya dapat ditelusuri kembali kepada satu sumber legitimasi, yaitu rakyat, lalu dijalankan untuk tujuan yang telah disepakati bersama.

Dalam arsitektur yang telah dibangun pada bab-bab sebelumnya, hubungan tersebut semakin jelas. **Pancasila sebagai *kernel* bangsa** memberikan orientasi nilai. **Konstitusi sebagai *firmware* negara** menerjemahkan nilai ke dalam arsitektur kekuasaan. **Institusi negara sebagai *system architecture*** menjalankan fungsi yang berbeda-beda. **Pemerintah sebagai operator** menjalankan mandat sehari-hari. **Rakyat sebagai *sovereign owner*** menjadi sumber legitimasi. ***Root access*** menjadi metafora bagi kemampuan rakyat menjaga arah paling fundamental sistem. Seluruh lapisan tersebut hanya dapat bekerja sehat apabila masing-masing memahami kedudukannya. Masalah muncul ketika operator merasa menjadi pemilik, institusi merasa menjadi tujuan, konstitusi diperlakukan seolah tidak boleh dievaluasi, atau rakyat direduksi menjadi pengguna pasif dari negara yang seharusnya memperoleh legitimasi dari mereka.

Negara yang dimiliki rakyat karena itu bukan slogan mengenai rakyat. Negara yang dimiliki rakyat adalah **struktur hubungan kekuasaan**. Kepemilikan

harus terlihat dalam mandat, kontrol, pertanggungjawaban, distribusi manfaat, keadilan hukum, pelayanan, kedaulatan nasional, serta kemampuan rakyat melakukan koreksi ketika negara menjauh dari tujuan pembentukannya. Negara rakyat tidak cukup mengatakan bahwa segala sesuatu dilakukan "untuk rakyat". Banyak kekuasaan dalam sejarah mengklaim bekerja untuk rakyat. Yang lebih penting adalah apakah rakyat mempunyai kedudukan yang nyata di dalam sistem yang bekerja atas nama mereka.

21.1. Negara sebagai Amanah Bersama

Kata **amanah** memberikan landasan moral yang sangat kuat untuk memahami negara. Jika negara dilihat sebagai milik pribadi penguasa, kekuasaan mudah berubah menjadi hak. Jika negara dipahami sebagai amanah, kekuasaan berubah menjadi tanggung jawab. Perbedaan cara pandang tersebut menentukan bagaimana jabatan, anggaran, kewenangan, hukum, serta sumber daya dikelola.

Negara sebagai amanah berarti tidak ada satu generasi yang dapat memperlakukan Republik seolah-olah sepenuhnya milik generasinya. Republik diwarisi dari generasi sebelumnya dan akan diwariskan kepada generasi berikutnya. Karena itu, setiap keputusan besar mengandung tanggung jawab lintas waktu. Utang, eksploitasi sumber daya alam, pembangunan kota, pendidikan, lingkungan, teknologi, bahkan perubahan konstitusi mempunyai konsekuensi yang dapat

dirasakan jauh setelah pembuat keputusan tidak lagi berada dalam kekuasaan.

Amanah juga berarti negara tidak hanya dipercayakan kepada pejabat. Rakyat pun memegang amanah terhadap negaranya. Rakyat mempunyai hak atas negara, tetapi sekaligus tanggung jawab menjaga rumah bersama. Kedaulatan tanpa tanggung jawab dapat berubah menjadi tuntutan tanpa batas. Sebaliknya, tanggung jawab tanpa hak dapat berubah menjadi kepatuhan pasif. Negara substantif harus menjaga keseimbangan keduanya.

Pemerintah mempunyai amanah untuk melayani. Parlemen mempunyai amanah untuk mewakili, sementara hakim mempunyai amanah untuk menghadirkan keadilan. Aparat mempunyai amanah untuk melindungi, akademisi mempunyai amanah untuk menjaga ilmu, dan pers mempunyai amanah untuk menjaga ruang informasi agar tetap sehat dan dapat dipercaya.

Di sisi lain, pelaku ekonomi mempunyai tanggung jawab untuk memastikan bahwa kegiatan produksi dan penciptaan nilai tidak menghancurkan kehidupan bersama. Karena itu, kegiatan ekonomi tidak boleh hanya diukur dari keuntungan, pertumbuhan, atau efisiensi, tetapi juga dari dampaknya terhadap manusia, masyarakat, dan lingkungan. Pada akhirnya, rakyat mempunyai amanah yang paling mendasar, yaitu menjaga kedaulatan agar tetap berada pada tujuan dan kepentingan kehidupan bersama.

Dengan demikian, negara substantif tidak hanya berbicara tentang pembagian kewenangan, tetapi juga

tentang pembagian amanah. Setiap unsur dalam kehidupan bernegara mempunyai fungsi yang berbeda, tetapi seluruhnya terhubung oleh tanggung jawab untuk menjaga kehidupan bersama. Kedaulatan rakyat pun tidak berhenti sebagai hak untuk memilih, melainkan menjadi amanah untuk memahami, mengawasi, mengoreksi, dan menjaga arah negara.

Dengan cara pandang tersebut, negara tidak lagi hanya terlihat sebagai sekumpulan lembaga. Negara menjadi jaringan amanah.

Amanah juga mengubah cara kita memahami kegagalan. Jika sebuah institusi gagal, pertanyaannya bukan hanya siapa yang salah, tetapi amanah apa yang tidak dijalankan. Jika anggaran bocor, bukan hanya kerugian fiskal yang terjadi. Amanah publik dilanggar. Jika hukum diperdagangkan, bukan hanya prosedur yang rusak. Kepercayaan rakyat terhadap negara ikut rusak.

Dalam negara substantif, kepercayaan merupakan modal yang sangat besar. Pemerintah dapat memaksa kepatuhan melalui hukum, tetapi tidak dapat memaksa kepercayaan. Kepercayaan tumbuh ketika rakyat melihat bahwa amanah dijalankan.

Karena itu, negara sebagai amanah bersama membutuhkan budaya pertanggungjawaban yang nyata. Kekuasaan tidak cukup hanya melaporkan aktivitas atau menunjukkan bahwa suatu program telah dilaksanakan, tetapi harus mampu menjelaskan hasil yang dicapai. Berapa anggaran yang digunakan, untuk apa anggaran tersebut digunakan, siapa yang menerima manfaat, apa yang berhasil, apa yang gagal, dan apa

yang kemudian diperbaiki harus dapat diketahui serta dipertanggungjawabkan.

Pertanggungjawaban semacam itu membuat amanah tidak berhenti sebagai konsep moral, tetapi dapat diukur melalui kinerja dan dampaknya terhadap kehidupan masyarakat. Pemerintah harus bersedia membuka informasi, menjelaskan keputusan, menerima evaluasi, dan melakukan perbaikan ketika hasil tidak sesuai dengan tujuan. Dengan demikian, ukuran keberhasilan kekuasaan bukan hanya apakah kewenangan telah digunakan sesuai prosedur, tetapi apakah kewenangan tersebut menghasilkan manfaat yang sejalan dengan mandat yang diberikan.

Karena itu, negara substantif tidak menjadikan amanah sekadar bahasa moral. Amanah harus diterjemahkan menjadi sistem yang memiliki indikator, transparansi, pengawasan, evaluasi, dan mekanisme koreksi. Ketika amanah menjadi sistem, kekuasaan tidak lagi hanya dituntut untuk bekerja, tetapi juga harus mampu menunjukkan untuk siapa ia bekerja, apa hasilnya, dan kepada siapa pada akhirnya ia bertanggung jawab.

21.2. Kekuasaan sebagai Mandat

Jika negara adalah amanah, maka kekuasaan adalah mandat. Mandat merupakan pemberian kewenangan untuk menjalankan fungsi tertentu dalam waktu dan batas tertentu. Karena itu, mandat tidak identik dengan kepemilikan. Orang yang menerima mandat tidak berubah menjadi pemilik sumber mandat.

Dalam negara demokratis, rakyat memberikan mandat melalui mekanisme yang ditentukan konstitusi. Pemilu menjadi salah satu jalur utama. Presiden memperoleh mandat untuk menjalankan pemerintahan. Anggota lembaga perwakilan memperoleh mandat untuk menjalankan fungsi representasi, legislasi, anggaran, dan pengawasan sesuai ketentuan. Pejabat lainnya memperoleh kewenangan melalui struktur hukum yang berlaku.

Namun, mandat selalu mempunyai batas. Batas tersebut mencakup batas waktu, batas kewenangan, batas hukum, batas konstitusi, dan batas moral yang harus dihormati oleh setiap pemegang kekuasaan. Karena mandat diberikan untuk menjalankan fungsi tertentu, tidak seorang pun dapat menganggap bahwa mandat tersebut memberikan kebebasan tanpa batas untuk menentukan arah negara.

Batas waktu memastikan bahwa kekuasaan tidak berubah menjadi kepemilikan pribadi atau kekuasaan permanen. Batas kewenangan memastikan bahwa setiap lembaga hanya bertindak dalam fungsi yang diberikan kepadanya, sedangkan batas hukum dan konstitusi menjaga agar tindakan kekuasaan tetap berada dalam kerangka aturan dasar negara. Di atas semuanya, batas moral mengingatkan bahwa sesuatu yang mungkin secara hukum belum tentu benar secara etis apabila merusak martabat manusia atau kehidupan bersama.

Dengan demikian, batas mandat bukanlah hambatan bagi pemerintahan yang efektif, melainkan pengaman agar kekuasaan tetap berada dalam tujuan

pembentukannya. Pemerintah membutuhkan ruang untuk bekerja, tetapi ruang tersebut harus selalu disertai batas yang jelas dan mekanisme pertanggungjawaban. Di situlah negara substantif membedakan antara kekuasaan yang dipercaya untuk menjalankan amanah dan kekuasaan yang mulai menganggap dirinya sebagai pemilik negara.

Karena itu, memperoleh suara mayoritas tidak berarti memperoleh kekuasaan tanpa batas. Demokrasi bukan mekanisme yang mengubah mayoritas menjadi pemilik mutlak negara. Kekuasaan tetap dibatasi oleh konstitusi, hak, hukum, tata nilai, dan mekanisme pertanggungjawaban.

Pemahaman tersebut penting karena sering membuat jabatan terasa seperti kemenangan pribadi. Kampanye panjang, kompetisi keras, biaya besar, dan mobilisasi dukungan dapat membuat posisi terpilih dipersepsikan sebagai hadiah kemenangan. Padahal secara substantif, hari kemenangan seharusnya menjadi hari dimulainya amanah.

Seorang pejabat tidak menerima negara sebagai hadiah. Pejabat harus menerima beban tanggung jawab. Inilah alasan mengapa kritik setelah pemilu tetap sah. Pemilu memberi mandat, bukan kekebalan dari kritik. Rakyat yang memilih tetap mempunyai hak mengawasi. Rakyat yang tidak memilih pun tetap menjadi bagian dari komunitas formal dan mempunyai hak konstitusional yang sama.

Kekuasaan sebagai mandat juga berarti kebijakan tidak boleh dibuat hanya untuk kelompok pendukung. Setelah pemerintah terbentuk, mandat berubah menjadi

tanggung jawab kepada seluruh rakyat sesuai kewenangan konstitusional. Pemerintah bukan pemerintah pemilihnya saja.

Negara substantif karena itu membutuhkan budaya yang memisahkan antara kompetisi pemilu dan penyelenggaraan negara. Kompetisi boleh keras, tetapi setelah kekuasaan terbentuk, pemerintah harus kembali kepada kepentingan umum.

Mandat juga membutuhkan evaluasi. Pemberi mandat harus dapat menilai bagaimana mandat digunakan. Di sinilah transparansi dan kontrol menjadi konsekuensi logis.

Jika rakyat memberi mandat tetapi tidak dapat mengetahui bagaimana mandat digunakan, hubungan tersebut timpang.

Jika rakyat mengetahui tetapi tidak mempunyai mekanisme koreksi, mandat kehilangan pertanggungjawaban. Karena itu, negara rakyat membutuhkan siklus lengkap yaitu **mandat → pelaksanaan → pengawasan → pertanggungjawaban → koreksi → pembaruan mandat.**

Tanpa siklus tersebut, demokrasi mudah berhenti pada pemilu.

21.3. Konstitusi sebagai Kesepakatan Rakyat

Konstitusi mempunyai posisi istimewa karena menjadi kesepakatan fundamental yang menentukan hubungan antara rakyat dan kekuasaan. Dalam kerangka ini, konstitusi bukan sekadar produk hukum tertinggi, tetapi juga fondasi yang memberi bentuk kepada kedaulatan rakyat.

Namun menyebut konstitusi sebagai kesepakatan rakyat harus dilakukan secara hati-hati. Tidak berarti seluruh rakyat secara individual pernah duduk bersama dan menandatangani dokumen yang sama. Dalam negara modern, kesepakatan konstitusional lahir melalui proses sejarah, representasi, legitimasi, dan penerimaan yang berkembang dari waktu ke waktu.

Yang penting adalah hubungan legitimasi antara konstitusi dan rakyat. Konstitusi tidak boleh dipersepsikan sebagai dokumen milik elite, melainkan harus menjadi milik publik. Rakyat tidak harus menghafal seluruh pasal, tetapi harus memahami prinsip-prinsip dasarnya yaitu siapa yang berkuasa, bagaimana kekuasaan dibatasi, bagaimana hak dilindungi, bagaimana pemimpin dipilih, bagaimana lembaga bekerja, dan bagaimana konstitusi dapat diubah.

Kesadaran tersebut membuat *constitutional ownership* benar-benar hidup dalam masyarakat. Tanpa kesadaran itu, konstitusi hanya akan berada di ruang pengadilan, kampus, parlemen, dan kantor pemerintah, sementara masyarakat luas merasa bahwa konstitusi merupakan urusan para ahli. Karena itu, negara rakyat membutuhkan konstitusi yang dekat dengan kehidupan masyarakat, dengan bahasa yang dapat dijelaskan, sejarah yang dapat dipahami, perubahan yang diketahui, serta konsekuensi yang dapat dibahas secara terbuka.

Konstitusi juga harus mempunyai hubungan yang kuat dengan Pancasila sebagai *kernel* bangsa. Kesepakatan fundamental tidak boleh hanya mengatur

pembagian kekuasaan secara teknis, tetapi harus menjadi jembatan antara tata nilai dan institusi. Nilai Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Kerakyatan, dan Keadilan Sosial harus mempunyai penerjemahan yang nyata ke dalam struktur dan cara negara bekerja.

Karena itu, audit konstitusional pada akhirnya harus bertanya apakah arsitektur negara benar-benar membantu nilai-nilai tersebut hidup dalam praktik. Jika terdapat jarak antara nilai yang disepakati dan cara institusi bekerja, konstitusi harus dapat dievaluasi melalui mekanisme yang sah. Namun, karena konstitusi merupakan kesepakatan fundamental, perubahan terhadapnya tidak boleh dilakukan seperti perubahan kebijakan biasa.

Semakin dalam suatu perubahan menyentuh fondasi negara, semakin besar pula kebutuhan legitimasi yang harus menyertainya. Di sinilah persetujuan rakyat, deliberasi publik, transparansi, referendum dalam keadaan tertentu, atau mekanisme partisipasi lainnya memperoleh relevansi. Kesepakatan rakyat tidak berarti seluruh orang harus selalu setuju, karena tidak ada masyarakat besar yang dapat mencapai kebulatan pendapat dalam setiap persoalan. Yang diperlukan adalah proses yang cukup adil, terbuka, legitimate, dan menghormati hak setiap orang.

Dengan demikian, konstitusi menjadi kontrak fundamental yang tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga mempunyai akar dalam kesadaran rakyat. Konstitusi bukan sekadar *firmware* yang mengatur cara sistem bekerja, melainkan kesepakatan bersama yang menghubungkan nilai, kekuasaan, hak, dan legitimasi.

Di situlah *constitutional ownership* berubah dari gagasan normatif menjadi bagian nyata dari kehidupan negara rakyat.

21.4. Ekonomi untuk Kemakmuran Rakyat

Negara rakyat tidak dapat berhenti pada formalitas. Kedaulatan akan terasa kosong apabila rakyat mempunyai hak memilih tetapi tidak mempunyai kesempatan hidup yang layak. Karena itu, ekonomi merupakan salah satu ukuran paling nyata apakah negara benar-benar bekerja untuk rakyat.

Tujuan ekonomi bukan sekadar membesarkan angka. Pertumbuhan penting, investasi penting, ekspor penting, dan produktivitas juga penting, tetapi seluruh indikator tersebut pada akhirnya harus bermuara pada kemakmuran. Karena itu, ukuran ekonomi yang substantif tidak berhenti pada seberapa besar perekonomian tumbuh, melainkan juga bertanya apakah manusia hidup lebih baik.

Pertanyaan tersebut sebenarnya sederhana yaitu apakah keluarga mempunyai pangan, apakah pekerjaan tersedia, apakah rumah dapat dijangkau, apakah pendidikan dapat diakses, dan apakah layanan kesehatan tersedia? Selain itu, perlu ditanyakan pula apakah generasi muda mempunyai kesempatan untuk meningkatkan kehidupannya dan apakah orang yang bekerja keras mempunyai kemungkinan yang nyata untuk memperbaiki keadaan. Jika pertumbuhan ekonomi tidak mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, maka terdapat jarak antara

keberhasilan statistik dan kemakmuran yang dirasakan masyarakat.

Jika perekonomian tumbuh tetapi mobilitas sosial melemah, terdapat persoalan yang harus diperhatikan. Demikian pula, jika kekayaan bertambah tetapi semakin terkonsentrasi, atau jika sumber daya alam menghasilkan keuntungan sementara masyarakat di sekitarnya tetap tertinggal, maka pertumbuhan tersebut belum sepenuhnya mencerminkan keberhasilan pembangunan. Karena itu, ekonomi negara substantif harus berorientasi kepada **kemakmuran rakyat**, bukan hanya pertumbuhan agregat.

Orientasi tersebut bukan berarti negara harus membagi seluruh kekayaan secara sama rata. Keadilan sosial tidak identik dengan persamaan hasil secara mutlak, karena manusia mempunyai kemampuan, pilihan, tanggung jawab, dan kontribusi yang berbeda. Namun, struktur ekonomi harus memberikan kesempatan yang cukup adil serta mencegah konsentrasi kekayaan dan kekuasaan ekonomi yang membuat sebagian masyarakat kehilangan kesempatan untuk berkembang.

Ekonomi untuk rakyat juga berarti mengembangkan kemampuan produksi. Negara tidak dapat membangun kemakmuran jangka panjang hanya melalui bantuan sosial, karena bantuan memang diperlukan dalam kondisi tertentu tetapi tidak dapat menggantikan kemampuan masyarakat untuk menghasilkan nilai. Karena itu, petani harus semakin produktif, industri harus berkembang, UMKM harus naik kelas, teknologi harus dikuasai, riset harus

tumbuh, tenaga kerja harus mempunyai keterampilan, pasar harus berfungsi, dan infrastruktur harus mendukung kegiatan produktif.

Dengan demikian, ekonomi rakyat bukan ekonomi ketergantungan, melainkan ekonomi pemberdayaan. Rakyat tidak cukup hanya menjadi penerima manfaat pembangunan, tetapi harus mempunyai kemampuan untuk menjadi produsen nilai dan ikut menentukan arah kegiatan ekonomi. Inilah perbedaan penting antara negara yang sekadar membagikan hasil pembangunan dan negara substantif yang memperbesar kemampuan rakyat untuk ikut menghasilkan pembangunan.

Pada akhirnya, keberhasilan ekonomi negara substantif tidak hanya terlihat dari besarnya angka pertumbuhan, tetapi dari semakin luasnya kemampuan manusia untuk hidup secara bermartabat. Ketika semakin banyak rakyat mampu bekerja, menghasilkan, memiliki aset, mengembangkan usaha, memperoleh pengetahuan, dan memperbaiki kehidupan keluarganya, maka kapasitas ekonomi sekaligus kapasitas kedaulatan ikut meningkat. Dengan kata lain, **ekonomi yang kuat bukan hanya ekonomi yang menghasilkan lebih banyak kekayaan, tetapi ekonomi yang membuat lebih banyak rakyat mempunyai kemampuan untuk menentukan masa depannya sendiri.**

21.5 Hukum untuk Keadilan

Negara yang dimiliki rakyat membutuhkan hukum, tetapi hukum harus kembali kepada tujuan

keberadaannya, yaitu menjaga keteraturan sekaligus menghadirkan keadilan.

Hukum bukan tujuan pada dirinya sendiri. Aturan dibuat untuk memberikan kerangka bagi kehidupan bersama, prosedur dibuat untuk menghadirkan kepastian, pengadilan dibentuk untuk menyelesaikan sengketa, dan aparat diberi kewenangan untuk menjaga agar hukum dapat dijalankan. Namun, seluruh rangkaian tersebut pada akhirnya harus bermuara pada satu hal yang lebih mendasar, yaitu rasa bahwa manusia diperlakukan secara adil.

Karena itu, keberhasilan sistem hukum tidak cukup diukur dari banyaknya aturan atau banyaknya perkara yang diselesaikan. Yang lebih penting adalah apakah hukum mampu melindungi yang lemah, membatasi yang kuat, memberikan kepastian kepada masyarakat, dan mencegah kekuasaan digunakan secara sewenang-wenang. Hukum yang secara formal berjalan tetapi menghasilkan ketidakadilan tetap menunjukkan adanya persoalan dalam negara substantif.

Dengan demikian, negara hukum substantif harus memastikan bahwa aturan, prosedur, lembaga, dan aparat tidak berjalan sebagai mesin yang terpisah dari manusia. Hukum harus mempunyai hubungan dengan martabat, keadilan, dan tujuan kehidupan bersama. Pada akhirnya, hukum yang baik bukan hanya membuat negara tertib, tetapi juga membuat rakyat percaya bahwa ketika mereka berhadapan dengan kekuasaan, mereka tetap mempunyai hak untuk diperlakukan secara adil.

Keadilan substantif tidak selalu berarti semua orang puas terhadap putusan. Dalam sengketa, pihak yang kalah mungkin tetap kecewa. Namun sistem harus dapat menunjukkan bahwa prosesnya independen, argumennya dipertimbangkan, haknya dihormati, dan aturan diterapkan setara.

Kesetaraan di hadapan hukum merupakan salah satu ukuran yang sangat penting bagi negara substantif. Jika rakyat merasa bahwa orang kaya, pejabat, atau kelompok yang mempunyai kekuatan besar memperoleh perlakuan berbeda, maka legitimasi hukum akan melemah. Karena itu, kepercayaan terhadap hukum tidak dapat dibangun hanya melalui slogan, melainkan melalui konsistensi dalam penerapan hukum kepada siapa pun tanpa membedakan status dan kekuatan.

Hukum juga harus dapat diakses oleh masyarakat. Hak formal tidak banyak berarti apabila biaya untuk memperoleh keadilan terlalu tinggi, proses terlalu rumit, atau masyarakat tidak memahami bagaimana menggunakan mekanisme hukum yang tersedia. Oleh sebab itu, negara substantif harus membuat proses hukum semakin mudah dipahami, lebih cepat, dan lebih terjangkau tanpa mengorbankan kualitas, sementara teknologi dapat digunakan untuk memperluas akses tersebut.

Namun, digitalisasi pengadilan bukanlah tujuan akhir. Teknologi hanyalah alat untuk membantu sistem hukum bekerja lebih baik, sedangkan tujuan akhirnya tetap keadilan dan perlindungan hak. Karena itu, keberhasilan reformasi hukum tidak boleh hanya

diukur dari seberapa banyak layanan menjadi digital, tetapi dari apakah masyarakat benar-benar memperoleh akses yang lebih mudah terhadap keadilan.

Hukum untuk rakyat juga berarti hukum harus mampu melindungi pihak yang secara struktural berada dalam posisi lebih lemah. Kesetaraan formal tidak selalu cukup apabila kekuatan sosial dan ekonomi para pihak sangat berbeda, karena petani dapat berhadapan dengan korporasi besar, pekerja dengan pemberi kerja, konsumen dengan perusahaan, dan masyarakat lokal dengan struktur ekonomi yang jauh lebih kuat. Dalam situasi seperti itu, negara harus memastikan bahwa hukum tidak hanya netral secara teks, tetapi juga mampu mencegah ketimpangan kekuatan berubah menjadi ketidakadilan.

Di sinilah Pancasila kembali memberikan orientasi. **Kemanusiaan yang adil dan beradab** serta **keadilan sosial** bukan sekadar slogan moral, melainkan nilai yang harus diterjemahkan ke dalam sistem hukum dan cara lembaga penegak hukum bekerja. Hukum harus menjaga martabat manusia sekaligus memastikan bahwa kekuasaan dan sumber daya tidak dapat digunakan untuk meniadakan hak pihak yang lebih lemah.

Dengan demikian, negara rakyat bukan negara yang hukumnya tunduk kepada kehendak rakyat dalam arti populis. Negara rakyat adalah negara yang hukumnya bekerja **demi keadilan bagi rakyat**, dengan tetap menghormati konstitusi, hak dasar, prosedur yang adil, dan prinsip negara hukum. Pada akhirnya, rakyat harus dapat merasakan bahwa hukum bukan alat milik

kelompok yang paling kuat, melainkan mekanisme bersama untuk menjaga keadilan dan kehidupan yang bermartabat.

21.6. Pemerintah untuk Pelayanan

Pemerintah merupakan operator negara. Karena itu, ukuran pemerintah bukan seberapa besar kekuasaannya, melainkan seberapa baik amanah yang diterimanya dijalankan. Dalam negara rakyat, pelayanan bukan kemurahan hati pemerintah, tetapi konsekuensi langsung dari mandat yang diberikan untuk mengelola kehidupan bersama.

Pemerintah tidak membangun jalan menggunakan uang pribadi, tidak mendirikan sekolah menggunakan hadiah pribadi, dan tidak memberikan pelayanan kesehatan sebagai kemurahan pribadi. Semua itu merupakan penggunaan sumber daya publik berdasarkan kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Oleh sebab itu, bahasa juga perlu berubah yaitu masyarakat bukan penerima belas kasihan pemerintah, melainkan pemilik kedaulatan yang berhak memperoleh pelayanan yang baik dari negara.

Cara pandang tersebut harus mengubah budaya birokrasi. Masyarakat yang datang ke kantor pelayanan bukanlah pengganggu, karena masyarakat justru merupakan alasan kantor tersebut ada. Permohonan administrasi bukan beban, melainkan bagian dari fungsi pelayanan. Karena itu, prosedur harus sederhana, bahasa pelayanan harus jelas, waktu penyelesaian harus pasti, biaya harus terbuka, mekanisme pengaduan

harus tersedia, dan teknologi harus digunakan untuk mengurangi kesulitan masyarakat.

Namun, pelayanan publik mempunyai dimensi yang jauh lebih luas daripada sekadar pelayanan melalui loket. Menjaga stabilitas harga merupakan pelayanan, mengatur transportasi merupakan pelayanan, menjaga kualitas udara merupakan pelayanan, melindungi keamanan merupakan pelayanan, menyediakan pendidikan merupakan pelayanan, dan mengelola hubungan internasional untuk kepentingan nasional juga merupakan bentuk pelayanan. Dengan demikian, seluruh kebijakan pemerintah pada akhirnya harus dapat dilihat dari pertanyaan yang sama yaitu apakah kebijakan tersebut meningkatkan kualitas kehidupan bersama?

Dengan cara pandang tersebut, pemerintahan tidak lagi dilihat terutama sebagai pusat kekuasaan. Pemerintahan menjadi **infrastruktur pelayanan kehidupan bersama** yang bekerja melalui mandat publik dan harus selalu kembali kepada tujuan negara. Karena itu, pemerintah yang kuat bukanlah pemerintah yang paling dominan, melainkan pemerintah yang mempunyai kapasitas cukup untuk menjalankan fungsi publik secara efektif tanpa kehilangan hubungan dengan rakyat.

Negara substantif juga membutuhkan pemerintah yang mempunyai kapasitas tinggi. Pelayanan yang baik tidak mungkin diwujudkan dengan birokrasi yang lemah, sehingga data harus baik, teknologi harus kuat, aparatur harus kompeten, dan perencanaan harus matang. Namun, semakin besar kapasitas pemerintah,

semakin besar pula kebutuhan akan akuntabilitas dan kontrol agar kemampuan tersebut tidak berubah menjadi kekuasaan yang sulit dikoreksi.

Dengan demikian, gagasan negara rakyat bukanlah gagasan untuk melemahkan pemerintah. Justru pemerintah harus profesional, efektif, dan mempunyai kemampuan yang memadai untuk menjalankan mandatnya, tetapi seluruh kapasitas tersebut harus tetap berada dalam kerangka kedaulatan rakyat. Inilah keseimbangan antara **state capacity** dan kedaulatan rakyat yaitu negara harus cukup kuat untuk bekerja, tetapi tidak boleh begitu kuat sehingga melupakan kepada siapa kekuasaan tersebut pada akhirnya dipertanggungjawabkan.

21.7. Kedaulatan untuk Kemerdekaan

Kedaulatan bukan tujuan yang abstrak. Kedaulatan diperlukan agar bangsa mempunyai kemampuan untuk menjaga kemerdekaan dan menentukan arah kehidupannya sendiri. Kemerdekaan formal memberikan Indonesia hak untuk menentukan nasibnya sendiri, sedangkan kedaulatan substantif memberikan kemampuan nyata untuk menggunakan hak tersebut.

Karena itu, negara rakyat harus menjaga dua arah kedaulatan. Pertama, **kedaulatan rakyat terhadap negara**, yaitu memastikan bahwa kekuasaan tidak terlepas dari rakyat sebagai sumber legitimasi. Kedua, **kedaulatan negara terhadap dunia luar**, yaitu memastikan bahwa Indonesia mempunyai kapasitas

yang cukup untuk mempertahankan kepentingannya dalam hubungan internasional.

Kedua arah tersebut saling berhubungan. Negara yang terlalu lemah secara eksternal akan kesulitan melindungi kepentingan rakyatnya, sementara negara yang terlalu kuat terhadap rakyat tetapi tidak akuntabel juga dapat berubah menjadi ancaman dari dalam. Karena itu, negara substantif membutuhkan kekuatan yang keluar sekaligus pertanggungjawaban yang mengarah kembali kepada rakyat.

Kedaulatan eksternal pada masa kini mempunyai banyak dimensi, mulai dari pangan, energi, teknologi, data, ekonomi, pertahanan, pengetahuan, hingga budaya. Hal tersebut tidak berarti Indonesia harus mandiri secara absolut dalam seluruh bidang, karena kerja sama dan keterhubungan global tetap penting. Namun, pada sektor-sektor yang kritis, ketergantungan yang terlalu besar dan minimnya pilihan alternatif dapat menjadi persoalan kedaulatan.

Karena itu, kemerdekaan substantif harus diukur dari kapasitas untuk memilih. Apakah Indonesia dapat menentukan mitra, mengubah pemasok, membangun teknologi alternatif, menjaga pangan ketika dunia mengalami guncangan, melindungi data strategis, dan menolak kesepakatan yang dianggap merugikan kepentingan nasional? Semakin besar kemampuan Indonesia untuk membuat pilihan secara sadar dan mempertanggungjawabkannya, semakin kuat pula makna kedaulatannya.

Namun, kedaulatan tidak boleh berubah menjadi alasan untuk menutup diri. Negara yang percaya diri

justru dapat bekerja sama lebih luas karena mempunyai kemampuan untuk menentukan batas, kepentingan, dan pilihan sendiri. Keterbukaan dan kedaulatan tidak bertentangan. Namun, yang bertentangan dengan kedaulatan adalah ketergantungan yang membuat suatu bangsa kehilangan alternatif dan tidak mampu menentukan pilihan ketika kepentingannya terancam.

Dengan demikian, kedaulatan untuk kemerdekaan berarti **membangun kapasitas nasional agar pilihan rakyat mempunyai makna nyata**. Kemerdekaan bukan hanya kemampuan mengatakan bahwa Indonesia bebas menentukan nasibnya, tetapi juga kemampuan memastikan bahwa ketika pilihan harus dibuat, bangsa ini benar-benar mempunyai pilihan. Inilah kedaulatan substantif yang membuat kemerdekaan tidak berhenti sebagai status hukum, melainkan menjadi kemampuan nyata untuk menjaga kepentingan bangsa dan kehidupan rakyat.

21.8. Negara Substantif sebagai Negara Rakyat

Sampailah pembahasan pada titik yang merangkum keseluruhan bab yaitu apa yang membuat negara substantif dapat disebut sebagai negara rakyat? Jawabannya bukan karena nama "rakyat" ditempelkan pada institusi, bukan karena pemerintah sering menggunakan ungkapan "untuk rakyat", dan bukan pula semata-mata karena pemilu diselenggarakan secara rutin. Negara substantif menjadi negara rakyat ketika seluruh sistem bekerja dalam hubungan yang jelas dengan rakyat sebagai sumber kedaulatan.

Hubungan tersebut dapat diringkas dalam beberapa prinsip utama yaitu negara sebagai amanah bersama, kekuasaan sebagai mandat, konstitusi sebagai kesepakatan fundamental, ekonomi untuk kemakmuran rakyat, hukum untuk keadilan, pemerintah untuk pelayanan, dan kedaulatan untuk kemerdekaan. Semua prinsip tersebut pada akhirnya kembali kepada rakyat sebagai sumber legitimasi. Namun, rakyat sendiri tidak boleh bersikap pasif, karena kedaulatan juga membawa tanggung jawab untuk menjaga sistem kehidupan bersama.

Rakyat berdaulat mempunyai kewajiban memahami negara, membaca informasi, menjaga hukum, menolak korupsi, berpartisipasi, membangun ekonomi, menjaga lingkungan, merawat persatuan, dan menghormati hak orang lain. Di sinilah konsep ***root users*** dari bab sebelumnya menemukan tempatnya. Negara substantif membutuhkan manusia-manusia yang mampu menjaga lapisan fundamental kehidupan bersama, dan mereka tidak harus semuanya menjadi pejabat karena justru kekuatan peradaban terletak pada luasnya kesadaran yang hidup di tengah masyarakat.

Jika hanya sedikit orang memahami negara, sistem akan lebih mudah ditangkap oleh kelompok yang mempunyai akses, pengetahuan, dan sumber daya besar. Sebaliknya, semakin banyak rakyat memahami cara negara bekerja, semakin sulit terjadi ***ownership capture***. Karena itu, negara rakyat tidak hanya membutuhkan demokratisasi kekuasaan, tetapi juga membutuhkan **demokratisasi pengetahuan tentang negara**.

Konstitusi harus dipahami, anggaran harus dapat dibaca, data publik harus tersedia, dan keputusan pemerintah harus dapat ditelusuri. Semua itu memperluas kemampuan rakyat untuk mengetahui dan mengawasi kekuasaan. Dengan demikian, pengetahuan tidak lagi menjadi monopoli lembaga negara, ahli, atau kelompok tertentu, melainkan menjadi bagian dari infrastruktur kedaulatan rakyat.

Negara substantif juga harus mempunyai kemampuan untuk mengoreksi dirinya sendiri. Tidak ada sistem yang sempurna, karena pemimpin dapat salah, parlemen dapat salah, pengadilan dapat salah, dan masyarakat pun dapat salah. Perbedaannya terletak pada apakah sistem mempunyai mekanisme yang memungkinkan kesalahan diperbaiki sebelum berubah menjadi kerusakan yang permanen.

Karena itu, negara yang sehat bukan negara yang tidak pernah salah, melainkan negara yang tidak membiarkan kesalahan menjadi permanen. Dalam kerangka tersebut, ***root access*** mempunyai makna penting. ***Root access*** bukan jalan pintas untuk mengambil alih negara, melainkan jaminan bahwa dalam keadaan fundamental rakyat tidak sepenuhnya kehilangan kemampuan untuk melakukan koreksi melalui mekanisme konstitusional yang sah.

Dengan demikian, negara rakyat bukan negara yang dikuasai kerumunan. Negara rakyat adalah negara yang kedaulatannya mempunyai arsitektur yaitu ada representasi, hukum, institusi, keahlian, kontrol, koreksi, partisipasi, dan tata nilai yang bekerja secara bersama. Kedaulatan rakyat bukan berarti setiap

keputusan harus ditentukan secara langsung oleh mayoritas, melainkan bahwa seluruh sistem harus tetap terhubung dengan rakyat sebagai sumber legitimasi.

Di sinilah perbedaan antara **populisme** dan **kedaulatan rakyat** menjadi penting. Populisme dapat mengklaim bahwa satu kelompok atau satu pemimpin merupakan suara rakyat, sedangkan kedaulatan rakyat justru membutuhkan sistem yang mencegah satu pihak memonopoli nama rakyat. Tidak ada partai yang dapat mengatakan Republik adalah miliknya, tidak ada presiden yang dapat menyamakan negara dengan dirinya, tidak ada kelompok mayoritas yang berhak menghapus hak minoritas, dan tidak ada oligarki ekonomi yang berhak membeli kebijakan publik.

Demikian pula, tidak ada birokrasi yang berhak memperlakukan masyarakat hanya sebagai objek administrasi. Semua kekuasaan dibatasi oleh konstitusi dan tata nilai yang menjadi dasar kehidupan bersama. Justru karena rakyat merupakan sumber kedaulatan, penggunaan nama rakyat harus selalu dapat dipertanggungjawabkan.

Negara substantif dengan demikian bukan hanya soal hasil akhir, tetapi juga soal proses. Kemakmuran penting, tetapi cara mencapainya juga penting. Keamanan penting, tetapi hak manusia tetap harus dilindungi. Pertumbuhan penting, tetapi keadilan tidak boleh ditinggalkan. Efisiensi penting, tetapi legitimasi tetap menjadi syarat. Negara rakyat harus terus menjaga keseimbangan di antara semua kepentingan tersebut.

Dalam arsitektur sistem yang telah digunakan sepanjang buku, susunannya dapat kembali diringkas.

Pancasila sebagai *kernel* menjaga nilai dasar. Konstitusi sebagai *firmware* menjaga aturan fundamental. Institusi negara sebagai *system architecture* membagi fungsi. Pemerintah sebagai operator menjalankan amanah. Rakyat sebagai *sovereign owner* memberikan legitimasi. Sementara itu, ***root access*** menyediakan mekanisme tertinggi untuk menjaga arah fundamental sistem.

Namun, ada satu lapisan yang tidak boleh dilupakan, yaitu **tujuan**. Sistem yang canggih tidak berguna apabila bergerak ke arah yang salah, karena negara tidak didirikan agar sistem terus mempertahankan dirinya sendiri. Negara didirikan untuk melindungi kehidupan, sehingga ukuran akhirnya selalu kembali kepada tujuan kemerdekaan yaitu apakah bangsa terlindungi, kesejahteraan meningkat, kehidupan bangsa semakin cerdas, keadilan sosial semakin nyata, serta Indonesia mampu menjaga kemerdekaan dan menentukan masa depannya sendiri.

Jika jawabannya semakin mendekati ya, negara semakin substantif. Sebaliknya, jika jawabannya tidak, sistem harus berani dikoreksi. Inilah alasan negara yang dimiliki rakyat harus mempunyai keberanian melakukan audit terhadap dirinya sendiri.

Audit tersebut tidak cukup hanya menghitung berapa kementerian yang ada, berapa undang-undang yang dibuat, atau berapa pemilu yang telah diselenggarakan. Yang harus diperiksa adalah hubungan antara alat dan tujuan. Jika sebuah institusi tidak lagi efektif, institusi harus diperbaiki. Jika regulasi menghambat tujuan, regulasi harus dievaluasi. Jika

konstitusi membutuhkan penyempurnaan, pembahasannya harus dilakukan secara terbuka. Jika kebijakan gagal, kebijakan harus dikoreksi.

Tidak ada kehormatan dalam mempertahankan kesalahan hanya karena kesalahan tersebut sudah lama menjadi bagian dari sistem. Sebaliknya, kehormatan sebuah bangsa justru terlihat dari kemampuannya memperbaiki diri. Negara yang dewasa bukan negara yang menganggap sistemnya selalu benar, melainkan negara yang mempunyai keberanian untuk mengakui kekurangan dan memperbaikinya melalui mekanisme yang sah.

Dalam konteks 81 tahun kemerdekaan, gagasan negara rakyat tidak dimaksudkan untuk meniadakan seluruh capaian Indonesia. Negara formal telah dibangun melalui kerja panjang banyak generasi, sehingga tugas berikutnya bukan menghancurkan struktur tersebut, melainkan mengisinya semakin dalam dengan substansi.

Proklamasi telah memberikan kemerdekaan formal. Konstitusi telah memberikan struktur, institusi telah dibangun, dan pemerintahan telah berjalan. Sekarang tantangannya adalah membuat semua itu semakin terasa sebagai milik rakyat dalam pengertian kedaulatan, bukan sekadar milik rakyat sebagai slogan.

Rakyat harus dapat mengetahui, mengawasi, berpartisipasi, mengoreksi, memperoleh manfaat, mendapatkan keadilan, dan memperoleh perlindungan. Pada keputusan fundamental tertentu, rakyat juga harus memperoleh ruang yang sepadan dengan kedudukannya sebagai sumber kedaulatan. Dengan

demikian, hubungan antara rakyat dan negara tidak berhenti pada pemberian suara, tetapi terus hidup sepanjang proses penyelenggaraan negara.

Namun hubungan tersebut tidak boleh hanya berlangsung satu arah. Rakyat juga harus menjaga negara, karena negara rakyat bukan tempat setiap orang hanya menuntut hak. Kedaulatan selalu mempunyai tanggung jawab yang menyertainya.

Jika rakyat menginginkan hukum yang adil, rakyat juga harus menghormati hukum. Jika rakyat menginginkan pemerintahan yang bersih, rakyat tidak boleh membenarkan korupsi ketika dilakukan oleh kelompok sendiri. Jika rakyat menginginkan pemerintahan yang sehat, rakyat tidak boleh menjual suara, dan jika rakyat menginginkan negara yang berdaulat, rakyat harus ikut membangun kapasitas nasional.

Demikian pula, jika rakyat ingin budaya tetap hidup, masyarakat harus ikut merawatnya. Jika rakyat ingin alam terjaga, perilaku masyarakat juga harus berubah. Jika rakyat ingin persatuan dipertahankan, perbedaan tidak boleh menjadi alasan untuk menghancurkan hubungan sosial. Inilah hubungan timbal balik dalam negara substantif, yaitu **negara melindungi rakyat, rakyat menjaga negara. Pemerintah melayani, rakyat mengawasi. Konstitusi membatasi kekuasaan, rakyat menghormati aturan bersama. Hukum menjaga keadilan, masyarakat menjaga kehidupan sosial.**

Dari hubungan tersebut tumbuh rasa memiliki yang sehat. Rasa memiliki bukan berarti rakyat merasa

bebas mengambil apa pun dari negara, melainkan merasa bertanggung jawab untuk tidak membiarkan negara rusak. Ketika fasilitas publik dirusak, yang rusak adalah milik bersama. Ketika pajak dikorupsi, yang dicuri adalah amanah bersama. Ketika alam dihancurkan, yang hilang adalah warisan bersama. Ketika konstitusi dimanipulasi demi kepentingan sesaat, yang rusak adalah kesepakatan fundamental bersama.

Kesadaran tersebut merupakan ciri rakyat yang matang. Rakyat memahami bahwa memiliki negara bukan berarti bebas memperlakukannya sesuka hati, tetapi berarti ikut menjaga agar negara tetap menjalankan tujuan pembentukannya. Dengan cara itulah kedaulatan berubah dari status hukum menjadi kebiasaan hidup bersama.

Negara substantif pada akhirnya dapat digambarkan sebagai **rumah bersama yang struktur kepemilikannya tidak terputus dari penghuninya**. Pemerintah mengelola rumah, lembaga menjaga fungsi, hukum mengatur penggunaan, konstitusi menentukan struktur, Pancasila memberikan nilai, dan rakyat menjadi sumber legitimasi. Namun rumah tersebut tidak dibangun hanya agar terlihat baik dari luar. Rumah harus benar-benar layak dihuni, aman, adil, makmur, mendidik, serta mampu menjaga generasi berikutnya.

Karena itu, ukuran negara rakyat pada akhirnya bukan terletak pada seberapa sering negara berbicara atas nama rakyat, melainkan pada seberapa nyata rakyat tetap terhubung dengan kekuasaan, manfaat

pembangunan, perlindungan hukum, dan arah fundamental negara. Negara yang substantif adalah negara yang tidak kehilangan manusia di balik administrasi, tidak kehilangan rakyat di balik pemilu, tidak kehilangan keadilan di balik prosedur, dan tidak kehilangan tujuan di balik institusi. Di situlah negara formal mulai menemukan bentuk substantifnya sebagai **Negara Rakyat**.

Dalam analogi pernikahan yang telah digunakan sepanjang buku, negara formal seperti status sah setelah akad. Namun tujuan kehidupan tidak berhenti pada status. Keluarga harus terus berusaha mewujudkan kehidupan yang sakinah. Demikian pula Republik. Proklamasi adalah pintu kemerdekaan. Negara substantif adalah perjalanan membuat rumah kemerdekaan itu benar-benar menghadirkan kehidupan yang baik bagi rakyat.

Karena itu, negara rakyat bukan sesuatu yang selesai setelah satu perubahan konstitusi. Bukan selesai setelah satu pemilu. Bukan selesai setelah satu pergantian pemerintahan. Negara substantif adalah proses yang harus terus dijaga, diperbaiki, dikoreksi, dan disesuaikan oleh setiap generasi tanpa kehilangan tujuan. Setiap generasi harus menjaga, memperbaiki, mengoreksi, membangun kemampuan, dan menyesuaikan instrumen tanpa kehilangan tujuan. Di sinilah negara dapat benar-benar disebut sebagai amanah lintas generasi.

Generasi 1945 membuka pintu kemerdekaan. Generasi berikutnya mempertahankan Republik. Generasi setelahnya membangun institusi. Generasi

Reformasi memperbaiki berbagai struktur demokrasi. Generasi hari ini mempunyai kesempatan melangkah lebih jauh dengan mempertanyakan substansi, bukan untuk meremehkan masa lalu, tetapi untuk melanjutkan pekerjaan yang belum selesai.

Pertanyaan generasi ini adalah bagaimana membuat rakyat tidak hanya disebut sebagai pemegang kedaulatan, tetapi benar-benar mempunyai daya sebagai pemilik kedaulatan. Bagaimana membuat ekonomi tidak hanya tumbuh, tetapi memakmurkan. Bagaimana membuat hukum tidak hanya berlaku, tetapi adil. Bagaimana membuat pemerintah tidak hanya memerintah, tetapi melayani. Bagaimana membuat negara tidak hanya merdeka secara formal, tetapi mempunyai kemampuan menjaga kebebasan menentukan masa depannya.

Semua pertanyaan tersebut bertemu pada satu konsep, yaitu **Negara yang dimiliki rakyat**. Negara seperti itu bukan negara yang lemah. Justru negara tersebut lebih kuat karena mempunyai legitimasi. Bukan negara yang lambat karena banyak partisipasi. Justru negara tersebut lebih stabil karena mempunyai mekanisme koreksi. Bukan negara yang kehilangan kewenangan karena rakyat berdaulat. Justru pemerintah mempunyai mandat yang lebih jelas. Bukan pula negara yang menolak dunia. Justru negara tersebut mampu bekerja sama karena tahu kepentingannya. Dan bukan negara yang menganggap rakyat selalu benar. Justru negara tersebut mencerdaskan rakyat agar kedaulatan dapat digunakan dengan bijaksana.

Pada akhirnya, negara substantif sebagai negara rakyat dapat dirumuskan secara sederhana. **Negara ada karena rakyat membutuhkan alat untuk menjaga kehidupan bersama. Kekuasaan dibentuk karena fungsi harus dijalankan. Konstitusi dibuat agar kekuasaan mempunyai batas. Ekonomi dibangun agar rakyat makmur. Hukum ditegakkan agar keadilan hadir. Pemerintah bekerja agar pelayanan berjalan. Kedaulatan dijaga agar bangsa tetap mempunyai kemampuan menentukan masa depannya sendiri.** Jika seluruh hubungan itu hidup, negara tidak hanya berdiri atas nama rakyat. **Negara benar-benar kembali kepada rakyat sebagai sumber kedaulatan, sementara rakyat menjaga negara sebagai amanah bersama.**

BAGIAN X — KEMERDEKAAN KEDUA

BAB 22
Indonesia Tidak Perlu Merdeka Lagi, Indonesia Perlu Menyempurnakan Kemerdekaan

Indonesia tidak perlu memproklamasikan kemerdekaan untuk kedua kalinya. Republik Indonesia telah memproklamasikan kemerdekaannya pada 17 Agustus 1945, dan peristiwa tersebut merupakan fondasi historis yang harus dihormati sebagai titik lahir kemerdekaan Indonesia. Karena itu, ketika bagian buku ini menggunakan istilah **Kemerdekaan Kedua**, yang dimaksud bukan pembentukan negara baru, bukan pengulangan Proklamasi, bukan penyangkalan terhadap kemerdekaan 1945, dan bukan pula anggapan bahwa Republik Indonesia selama ini tidak sah. Kemerdekaan Kedua merupakan metafora untuk menggambarkan tahap lanjutan perjalanan bangsa, yaitu proses menyempurnakan kemerdekaan formal menjadi kemerdekaan substantif.

Pembedaan tersebut sangat penting karena kritik terhadap kehidupan bernegara dapat dengan mudah disalahpahami sebagai penolakan terhadap Republik. Padahal posisi buku ini sejak awal justru sebaliknya. Indonesia telah merdeka secara formal dan kemerdekaan tersebut merupakan pencapaian besar yang memungkinkan bangsa Indonesia mempunyai negara, pemerintahan, konstitusi, wilayah, lembaga, hukum, serta posisi yang mandiri dalam pergaulan internasional. Tanpa kemerdekaan formal tersebut,

pembicaraan tentang kedaulatan ekonomi, kedaulatan teknologi, kedaulatan hukum, kedaulatan pangan, kedaulatan pengetahuan, bahkan kedaulatan rakyat akan kehilangan landasannya. Proklamasi membuka pintu. Pertanyaannya kemudian adalah seberapa jauh bangsa Indonesia telah menggunakan pintu tersebut untuk membangun kehidupan yang benar-benar merdeka.

Analogi pernikahan yang digunakan dalam bagian-bagian sebelumnya kembali membantu menjelaskan hubungan tersebut. Proklamasi dapat dipahami seperti akad nikah. Akad membuat pernikahan sah dan mengubah status hubungan secara formal. Namun pasangan tidak menikah hanya agar mempunyai status sah. Sesudah akad dimulai perjalanan yang jauh lebih panjang untuk membangun rumah tangga. Dengan mawaddah dan rahmah, pasangan terus berusaha mewujudkan keluarga yang sakinah. Demikian pula kemerdekaan. Proklamasi membuat bangsa Indonesia merdeka secara formal, tetapi tujuan kemerdekaan tidak selesai pada pembacaan teks Proklamasi. Sesudahnya dimulai perjalanan membangun negara yang melindungi, menghadirkan keadilan, memakmurkan, mencerdaskan, menjaga kedaulatan, serta membuat rakyat benar-benar mempunyai daya terhadap negara yang dibentuk atas nama kedaulatannya.

Karena itu, menyempurnakan kemerdekaan bukan berarti mengulang akad. Yang harus diperbaiki adalah kehidupan setelah akad. Indonesia tidak membutuhkan Proklamasi baru. Indonesia

membutuhkan kemampuan baru untuk membuat tujuan Proklamasi semakin nyata. Tidak membutuhkan Republik baru, tetapi membutuhkan Republik yang semakin substantif. Tidak membutuhkan penghancuran negara formal, tetapi pemulihan, pembebasan, dan penyempurnaan seluruh struktur agar semakin dekat kepada alasan mengapa negara ini dahulu dibentuk.

Di sinilah istilah **Kemerdekaan Kedua** memperoleh tempatnya. Kemerdekaan pertama membebaskan bangsa dari kekuasaan kolonial secara formal. Kemerdekaan Kedua adalah perjuangan generasi berikutnya untuk membebaskan bangsa dari berbagai bentuk ketidakberdayaan yang dapat mengurangi substansi kemerdekaan, baik ketidakberdayaan ekonomi, hukum, teknologi, pangan, energi, data, budaya, pengetahuan, maupun ketidakberdayaan rakyat terhadap struktur kekuasaan di dalam negaranya sendiri. Kemerdekaan pertama memberikan hak menentukan nasib sendiri. Kemerdekaan Kedua memperbesar kemampuan menggunakan hak tersebut.

22.1. Menghormati Kemerdekaan 1945

Setiap gagasan penyempurnaan negara harus dimulai dengan penghormatan terhadap kemerdekaan 1945. Tanpa pijakan tersebut, perbaikan mudah berubah menjadi pemutusan sejarah. Generasi sekarang tidak memulai Indonesia dari halaman kosong. Republik merupakan warisan perjuangan banyak manusia yang hidup dalam situasi jauh lebih sulit daripada generasi sekarang. Mereka menghadapi kolonialisme, perang,

tekanan kekuasaan, keterbatasan ekonomi, rendahnya kapasitas administratif, serta ketidakpastian tentang apakah negara yang baru diproklamasikan dapat bertahan.

Karena itu, kemampuan Indonesia hari ini untuk berdebat mengenai konstitusi, mengkritik pemerintah, membangun partai, mendirikan organisasi masyarakat, menyelenggarakan pemilu, membangun perusahaan, mengembangkan teknologi, melakukan penelitian, atau menulis buku yang mengkritik sistem negara merupakan kegiatan yang berlangsung di dalam ruang kemerdekaan yang dahulu diperjuangkan generasi sebelumnya. Kebebasan melakukan koreksi terhadap negara justru merupakan salah satu hasil dari keberadaan negara merdeka.

Menghormati kemerdekaan 1945 tidak berarti menganggap seluruh keputusan generasi 1945 sempurna. Para pendiri negara adalah manusia. Mereka bekerja dalam keterbatasan zaman, menghadapi kebutuhan mendesak, dan menghasilkan desain yang kemudian mengalami berbagai perkembangan. Penghormatan yang sehat bukan pemujaan tanpa kritik. Penghormatan yang sehat justru berarti memahami apa yang diperjuangkan, menjaga nilai dasarnya, kemudian meneruskan pekerjaan yang belum selesai.

Dengan cara pandang tersebut, kritik terhadap struktur negara tidak menjadi penghinaan terhadap perjuangan kemerdekaan. Sebaliknya, evaluasi dapat menjadi bentuk kesetiaan terhadap tujuan perjuangan. Apabila sebuah generasi mewarisi rumah dari orang tuanya, penghormatan terhadap orang tua bukan

berarti membiarkan atap bocor karena atap tersebut dahulu dibangun orang tua. Penghormatan justru terlihat ketika rumah dirawat, bagian yang rusak diperbaiki, dan fondasi dijaga agar rumah dapat diwariskan kepada generasi berikutnya.

Demikian pula Republik. Generasi 1945 memberikan rumah bernama Indonesia, dan tugas generasi berikutnya adalah menjaganya. Jika sistem perlu diperbaiki, perbaiki. Jika hukum perlu disempurnakan, sempurnakan. Jika institusi kehilangan fungsi, kembalikan kepada fungsi. Jika konstitusi membutuhkan evaluasi, lakukan melalui mekanisme yang sah dan legitimit. Jika rakyat terlalu jauh dari kekuasaan, perbaiki hubungan kedaulatannya. Itulah cara menghormati kemerdekaan secara hidup.

Kemerdekaan 1945 tidak perlu dibatalkan agar Indonesia dapat berubah. Justru kemerdekaan itulah yang memberikan ruang kepada bangsa Indonesia untuk menentukan perubahan sendiri.

22.2. Kemerdekaan sebagai Proses yang Belum Selesai

Kemerdekaan memiliki dua makna yang harus dibedakan. Pertama adalah **status**, kedua adalah **kapasitas**. Sebagai status, Indonesia telah merdeka. Sebagai kapasitas untuk sepenuhnya menentukan kehidupan sendiri dalam dunia yang terus berubah, kemerdekaan merupakan pekerjaan yang tidak pernah benar-benar selesai.

Perbedaan tersebut menjelaskan mengapa bangsa yang telah lama merdeka tetap harus berbicara

mengenai kedaulatan. Tantangan kemerdekaan pada setiap zaman berbeda. Generasi 1945 menghadapi kolonialisme teritorial dan pemerintahan asing. Generasi sesudahnya menghadapi persoalan konsolidasi negara, pembangunan ekonomi, pendidikan, konflik, serta pencarian bentuk kelembagaan. Generasi hari ini menghadapi persoalan yang jauh lebih kompleks seperti teknologi digital, kecerdasan buatan, keamanan data, perubahan iklim, ketahanan pangan, energi, disinformasi, rantai pasok global, kompetisi pengetahuan, dan struktur ekonomi dunia yang saling bergantung.

Karena itu, kemerdekaan bukan kondisi yang cukup dijaga melalui upacara tahunan. Kemerdekaan harus terus diproduksi melalui kemampuan. Setiap kali sebuah bangsa menguasai teknologi yang sebelumnya tidak dikuasai, ruang kemerdekaannya bertambah. Setiap kali ketahanan pangan menguat, ruang pilihan bertambah. Setiap kali hukum semakin bebas dari intervensi, kedaulatan bertambah. Setiap kali rakyat semakin memahami negara, kedaulatan rakyat bertambah. Setiap kali industri mampu menghasilkan nilai tambah sendiri, kemerdekaan ekonomi bertambah. Setiap kali universitas menghasilkan pengetahuan sendiri, kemerdekaan intelektual bertambah.

Sebaliknya, setiap ketergantungan ekstrem dapat menyempitkan ruang kemerdekaan tanpa mengubah status formal negara. Indonesia tetap merdeka secara hukum meskipun bergantung pada suatu teknologi. Namun ketergantungan tersebut dapat mengurangi pilihan yang tersedia. Di sinilah kemerdekaan substantif

harus dipahami sebagai **derajat kemampuan menentukan pilihan**. Semakin banyak pilihan strategis yang dimiliki bangsa, semakin besar ruang kedaulatan.

Kemerdekaan dengan demikian bukan proyek yang dapat dinyatakan selesai. Setiap generasi harus memperbaruinya. Bukan karena Proklamasi kurang sah, tetapi karena dunia terus berubah.

22.3. Generasi 1945 Merebut Kemerdekaan

Generasi 1945 mempunyai medan perjuangannya sendiri. Mereka menghadapi pertanyaan mendasar yang hari ini sudah tidak lagi menjadi persoalan utam yaitu apakah bangsa Indonesia dapat berdiri sebagai negara merdeka?

Jawaban diberikan melalui Proklamasi. Namun kalimat Proklamasi tidak langsung menghasilkan negara yang mapan. Setelah kemerdekaan dinyatakan, perjuangan harus diteruskan melalui pembentukan pemerintahan, penetapan konstitusi, perjuangan diplomatik, pertahanan bersenjata, administrasi negara, serta proses panjang mempertahankan keberadaan Republik.

Artinya, generasi 1945 tidak hanya mengucapkan kemerdekaan. Mereka mempertaruhkan kehidupan untuk memberi bangsa ini ruang. Ruang itulah warisan terbesarnya. Dengan ruang tersebut, Indonesia dapat menentukan pemerintahannya, membentuk tentara sendiri, membangun sistem pendidikan nasional, mengelola hubungan diplomatik, membentuk sistem ekonomi, membuat hukum, mengembangkan kebudayaan nasional, dan menentukan pembangunan.

Karena itu, generasi sekarang tidak boleh melihat kemerdekaan 1945 hanya melalui kekurangan yang muncul setelahnya. Kita harus mampu membedakan antara pekerjaan generasi tersebut dan pekerjaan yang diwariskan kepada generasi berikutnya.

Tidak adil meminta generasi 1945 menyelesaikan persoalan kecerdasan buatan. Tidak masuk akal meminta konstitusi yang disusun dalam konteks 1945 telah mempunyai jawaban lengkap untuk kehidupan digital abad ke-21. Setiap generasi mempunyai persoalannya. Yang diwariskan bukan jawaban final terhadap seluruh masa depan, melainkan **hak untuk mencari jawaban sendiri**. Hak itulah inti kemerdekaan.

Maka menghormati generasi 1945 bukan hanya dengan mengenang perjuangan mereka. Penghormatan terbesar adalah menggunakan ruang kemerdekaan yang mereka buka untuk membuat bangsa semakin mampu berdiri dengan kekuatannya sendiri. Mereka merebut pintu. Generasi berikutnya harus membangun rumah di balik pintu tersebut.

22.4. Generasi 2026 Menyempurnakan Kedaulatan

Jika generasi 1945 menghadapi tantangan merebut kemerdekaan, generasi 2026 menghadapi tantangan yang berbeda yaitu **menyempurnakan kedaulatan**.

Tugas tersebut mungkin tidak selalu terlihat heroik karena tidak selalu berbentuk perang. Namun kompleksitasnya tidak lebih kecil.

Generasi hari ini harus bertanya apakah rakyat benar-benar mempunyai daya terhadap negara. Karena itu, generasi ini harus membangun teknologi, menjaga

data, memperkuat pangan, menjamin energi, meningkatkan kualitas pendidikan, membangun ilmu, memperkuat industri, menjaga alam, menata demokrasi, memperbaiki hukum, dan membangun institusi yang tahan terhadap *ownership capture*. Semua merupakan medan perjuangan kedaulatan. Seorang insinyur yang membangun teknologi strategis dapat menjadi pejuang kedaulatan, petani yang menjaga kemampuan produksi pangan menjalankan bagian dari kedaulatan, dan peneliti yang menghasilkan ilmu menjadi bagian dari kemerdekaan pengetahuan.

Hakim yang menolak intervensi menjaga kedaulatan hukum. Jurnalis yang menjaga ruang informasi melindungi kedaulatan masyarakat untuk mengetahui. Guru yang menghasilkan generasi berpikir mandiri memperkuat kedaulatan rakyat. Pengusaha yang membangun industri produktif memperkuat ekonomi nasional. Dengan demikian, tidak semua perjuangan kemerdekaan berlangsung dengan senjata.

Pada abad ke-21, banyak medan kemerdekaan berada di laboratorium, universitas, lahan pertanian, pusat data, pengadilan, pabrik, ruang kelas, ruang budaya, serta institusi negara.

Generasi 2026 juga mempunyai tanggung jawab melakukan audit terhadap arsitektur kekuasaan. Jika Pasal 1 ayat (2) menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat, generasi ini mempunyai hak sekaligus tanggung jawab mengevaluasi apakah mekanisme ketatanegaraan sudah memberikan bentuk yang cukup kepada prinsip tersebut.

Apakah rakyat hanya memilih? Apakah rakyat dapat mengawasi? Apakah mekanisme koreksi cukup kuat? Apakah perubahan fundamental memperoleh legitimasi yang sepadan? Apakah konstitusi semakin mendekat kepada pemilik kedaulatan? Pertanyaan tersebut bukan pembangkangan terhadap negara. Justru merupakan pekerjaan generasi yang menerima negara sebagai amanah.

Generasi 1945 bertanya bagaimana memiliki negara sendiri. Generasi 2026 harus bertanya bagaimana membuat rakyat benar-benar mempunyai negara secara substantif.

22.5. Dari Negara Formal Menuju Negara Substantif

Perjalanan dari negara formal menuju negara substantif tidak berarti meninggalkan formalitas. Justru formalitas menjadi fondasi.

Negara formal memberikan legalitas, sedangkan negara substantif menambahkan legitimasi. Negara formal mempunyai lembaga, sedangkan negara substantif memastikan fungsi. Negara formal mempunyai pemilu, sedangkan negara substantif memastikan kedaulatan. Negara formal mempunyai hukum, sedangkan negara substantif memastikan keadilan. Negara formal mempunyai pertumbuhan ekonomi, sedangkan negara substantif memastikan kemakmuran.

Negara formal mempunyai pemerintahan, sedangkan negara substantif memastikan pelayanan. Negara formal mempunyai konstitusi, sedangkan negara substantif memastikan rakyat tidak kehilangan

hubungan dengan *firmware* negaranya. Karena itu, perjalanan menuju negara substantif bukan perpindahan dari satu negara kepada negara lain. Ini merupakan **pendalaman kualitas negara yang sama**. Republik tetap Republik. Merah Putih tetap bendera negara. Pancasila tetap dasar. Yang berubah adalah seberapa dekat sistem dengan tujuan pembentukannya.

Analogi pernikahan sekali lagi menjelaskan hal tersebut. Keluarga yang ingin menjadi lebih sakinah tidak harus menikah lagi. Justru akad yang sudah ada menjadi dasar untuk memperbaiki kehidupan rumah tangga. Komunikasi diperbaiki. Tanggung jawab dibagi lebih baik. Kesalahan dikoreksi. Ekonomi keluarga ditata. Pendidikan anak diperhatikan.

Demikian pula Indonesia. Tidak membutuhkan kemerdekaan ulang, tetapi membutuhkan pendalaman kemerdekaan. Indonesia tidak membutuhkan pembatalan negara formal, melainkan membutuhkan negara formal yang semakin substantif. Inilah mengapa istilah **Kemerdekaan Kedua** harus dibaca sebagai transformasi kualitas, bukan peristiwa hukum yang menggantikan 17 Agustus 1945. Kemerdekaan pertama adalah fondasi, sedangkan Kemerdekaan Kedua adalah pekerjaan melanjutkan fondasi tersebut hingga tujuan kemerdekaan semakin terwujud.

22.6. Dari Kemerdekaan Formal Menuju Kemerdekaan Menyeluruh

Kemerdekaan formal merupakan syarat penting, tetapi kehidupan bangsa jauh lebih luas daripada pemerintahan. Negara yang mempunyai pemerintahan

sendiri masih harus membangun kemampuan dalam berbagai bidang.

Kemerdekaan ekonomi membuat bangsa mempunyai posisi tawar. Kemerdekaan hukum memastikan keadilan tidak dapat dibeli kekuasaan. Kemerdekaan pangan menjaga manusia dari kerentanan paling dasar. Kemerdekaan energi menjaga kemampuan ekonomi dan negara bergerak. Kemerdekaan teknologi menjaga bangsa tidak menjadi pengguna pasif. Kemerdekaan data menjaga salah satu aset strategis abad digital. Kemerdekaan budaya menjaga bangsa tidak kehilangan identitas. Kemerdekaan pengetahuan memungkinkan bangsa menghasilkan cara berpikir dan solusi sendiri. Kemerdekaan formal tanpa lapisan tersebut dapat menjadi kemerdekaan yang mempunyai hak tetapi kurang mempunyai kemampuan. Karena itu, kemerdekaan menyeluruh harus dipahami secara sistemik.

Tidak semua berarti swasembada absolut. Indonesia tidak harus memproduksi semua barang. Tidak harus membuat seluruh teknologi. Tidak harus menutup perdagangan. Tidak harus berhenti belajar dari negara lain.

Kemerdekaan menyeluruh berarti mempunyai cukup kapasitas pada bidang strategis sehingga hubungan dengan dunia dilakukan dari posisi pilihan, bukan keterpaksaan.

Prinsipnya dapat dirumuskan sederhana yaitu

berhubungan tanpa kehilangan diri, bekerja sama tanpa kehilangan pilihan, belajar tanpa kehilangan

kemampuan berpikir, menerima modal tanpa kehilangan arah, menggunakan teknologi tanpa kehilangan kendali.

Itulah *Free Indonesia* dalam bentuk paling matang. Kemerdekaan menyeluruh juga tidak hanya berbicara mengenai negara terhadap dunia luar, tetapi juga mengenai kemerdekaan internal. Rakyat harus merdeka dari ketakutan menyampaikan pendapat yang sah, merdeka dari hukum yang tidak setara, merdeka dari kemiskinan struktural yang mematikan kesempatan, merdeka untuk memperoleh pendidikan, dan merdeka untuk membangun kehidupan.

Dengan demikian, kemerdekaan substantif bukan hanya proyek kedaulatan negara. Kemerdekaan substantif adalah proyek martabat manusia dan rakyat.

22.7. Kemerdekaan Kedua sebagai Transformasi, Bukan Revolusi Kekerasan

Istilah **Kemerdekaan Kedua** mempunyai kekuatan retoris, tetapi juga harus diberikan batas konseptual yang jelas. Kemerdekaan Kedua bukan seruan melakukan revolusi kekerasan. Bukan ajakan meruntuhkan pemerintahan melalui kekacauan. Bukan pembenaran mengambil alih institusi di luar mekanisme hukum. Bukan pula proyek menghancurkan Republik agar dapat dimulai kembali dari nol.

Justru gagasan ini berangkat dari kesadaran bahwa **Indonesia telah mempunyai rumah yang harus diperbaiki, bukan tanah kosong yang harus dibangun dari awal**.

Transformasi yang dibutuhkan harus berlangsung melalui jalan yang sah, beradab, damai, rasional, dan memiliki legitimasi. Jika undang-undang bermasalah, perbaiki melalui proses hukum. Jika institusi lemah, reformasi institusi. Jika pemerintah gagal, gunakan mekanisme demokrasi dan pertanggungjawaban. Jika konstitusi membutuhkan perubahan, lakukan melalui prosedur konstitusional dengan legitimasi rakyat yang kuat. Jika ekonomi terlalu bergantung, bangun industri dan teknologi. Jika pendidikan lemah, reformasi pendidikan. Jika masyarakat kehilangan daya, perkuat organisasi sosial.

Transformasi seperti itu mungkin lebih lambat daripada revolusi. Namun perubahan yang tahan lama memang membutuhkan institusi. Kekerasan dapat merobohkan struktur dalam waktu singkat, tetapi tidak otomatis menghasilkan tata nilai, manusia, konstitusi, hukum, keahlian, dan budaya yang diperlukan untuk membangun struktur baru. Mengganti penguasa jauh lebih mudah daripada memperbaiki budaya kekuasaan. Mengambil gedung jauh lebih mudah daripada membangun institusi. Menjatuhkan sistem jauh lebih mudah daripada menciptakan sistem yang lebih adil. Karena itu, Kemerdekaan Kedua harus menjadi **revolusi kesadaran dan transformasi sistem**, bukan revolusi kekerasan.

Revolusi kesadaran berarti rakyat memahami kedudukannya. Penduduk berkembang menjadi warga yang sadar. Warga negara berkembang menjadi rakyat yang memahami kedaulatan. Muncul *root users* yang menjaga negara melalui ilmu, moral, budaya, dan

keberanian. Transformasi sistem berarti konstitusi, institusi, hukum, ekonomi, teknologi, dan pemerintahan terus diperbaiki agar semakin sesuai tujuan.

Perubahan seperti itu tidak memerlukan musuh. Yang diperlukan adalah diagnosis. Tidak perlu membangun kebencian kepada bangsa lain. Yang diperlukan adalah kapasitas. Tidak perlu menganggap pemerintah sebagai musuh permanen. Yang diperlukan adalah kontrol. Tidak perlu menganggap konstitusi sebagai sumber semua masalah. Yang diperlukan adalah audit. Tidak perlu menganggap generasi sebelumnya gagal. Yang diperlukan adalah melanjutkan pekerjaan mereka. Inilah kedewasaan Kemerdekaan Kedua.

Kemerdekaan pertama mempunyai musuh yang relatif mudah dikenali, yaitu kolonialisme formal. Kemerdekaan Kedua menghadapi persoalan yang lebih rumit karena sebagian tantangan berada di dalam sistem sendiri. Ketergantungan, ketimpangan, kelemahan institusi, budaya kekuasaan, ketidakberdayaan rakyat, kemampuan teknologi, kualitas pendidikan, dan penguasaan pengetahuan menjadi bagian dari persoalan tersebut. Tidak ada satu pihak yang dapat ditembak lalu semua masalah selesai. Justru karena itu, Kemerdekaan Kedua membutuhkan kecerdasan yang jauh lebih besar.

Perjuangan harus terjadi di banyak ruang. Sekolah, kampus, lembaga negara, parlemen, pengadilan, industri, desa, kota, komunitas, laboratorium, media, dan keluarga semuanya mempunyai peran. Setiap

ruang mempunyai tugas. Kemerdekaan Kedua juga tidak boleh dibajak menjadi proyek pergantian elite. Jika setelah transformasi hanya nama orang yang berubah tetapi hubungan kekuasaan tetap sama, kemerdekaan substantif tidak terjadi.

Karena itu, fokus harus berada pada arsitektur. Bagaimana mandat diberikan? Bagaimana kekuasaan dibatasi? Bagaimana rakyat mengawasi? Bagaimana informasi dibuka? Bagaimana koreksi dilakukan? Bagaimana ekonomi didistribusikan? Bagaimana teknologi dikuasai? Bagaimana pengetahuan diproduksi? Bagaimana alam dijaga? Bagaimana generasi berikutnya dilindungi? Pertanyaan tersebut membuat Kemerdekaan Kedua menjadi proyek peradaban, bukan perebutan kekuasaan.

Dalam konteks itu, tiga gagasan sebelumnya memperoleh hubungan yang sangat jelas. **Restore Indonesia** adalah pemulihan sistem. **Free Indonesia** adalah pembebasan kapasitas. **Save Nusantara** adalah penjagaan kehidupan dan peradaban. **Kemerdekaan Kedua** menjadi fase ketika ketiganya bertemu dalam satu transformasi nasional.

Restore tanpa *Free* hanya memperbaiki sistem yang masih bergantung. *Free* tanpa *Save* dapat menghasilkan bangsa kuat yang kehilangan alam dan budayanya. *Save* tanpa *Restore* dapat menjaga warisan tetapi tidak mempunyai institusi yang mampu melindunginya. Ketiganya harus berjalan bersama.

Pancasila tetap menjadi *kernel*. Konstitusi menjadi *firmware* yang terus dijaga dan diperbaiki bila diperlukan. Institusi menjadi *system architecture*.

Pemerintah menjalankan fungsi sebagai operator. Rakyat menjadi *sovereign owner*. *Root access* memastikan hubungan fundamental dengan pemilik tidak hilang. Namun sekali lagi, semua istilah tersebut hanyalah alat bantu berpikir.

Tujuan akhirnya tetap sederhana. Manusia terlindungi. Keluarga mempunyai ruang tumbuh. Masyarakat hidup. Budaya berkembang. Alam dijaga. Rakyat berdaulat. Bangsa mampu menentukan masa depan. Negara menjalankan amanah. Jika semua itu semakin nyata, Kemerdekaan Kedua sedang berlangsung meskipun tidak ada satu hari khusus yang disebut hari kemerdekaan kedua.

Tidak perlu ada teks Proklamasi baru. Tidak perlu mengganti tanggal 17 Agustus. Tidak perlu menghapus simbol lama. Justru 17 Agustus harus memperoleh kedalaman baru. Setiap peringatan kemerdekaan tidak hanya menjadi perayaan atas apa yang telah direbut, tetapi juga audit atas apa yang belum disempurnakan.

Berapa jauh kemerdekaan formal telah berubah menjadi kedaulatan rakyat? Berapa jauh kekayaan alam menjadi kemakmuran? Berapa jauh hukum menjadi keadilan? Berapa jauh pendidikan menghasilkan manusia merdeka berpikir? Berapa jauh teknologi dikuasai? Berapa jauh negara mampu berdiri sejajar dalam hubungan global? Berapa jauh rakyat merasa Republik ini benar-benar rumah bersama? Pertanyaan tersebut dapat menjadi ukuran tahunan kemerdekaan substantif.

Dengan begitu, 17 Agustus tidak kehilangan makna karena terlalu sering dirayakan. Justru setiap

tahun memperoleh tugas baru. Kemerdekaan kemudian tidak hanya dikenang sebagai peristiwa. Kemerdekaan hidup sebagai pekerjaan.

Generasi 1945 telah menyelesaikan pekerjaan yang tidak dapat kita ulang, yaitu memproklamasikan kemerdekaan Indonesia pada momentum sejarahnya. Generasi 2026 tidak perlu mencoba menjadi generasi 1945 karena tugas kita berbeda. Mereka menghadapi pertanyaan apakah Indonesia dapat merdeka, sedangkan kita menghadapi pertanyaan **seberapa jauh Indonesia mampu menggunakan kemerdekaannya**.

Mereka merebut kedaulatan formal dari kekuasaan kolonial. Kita harus memperdalam kedaulatan konstitusional, hukum, ekonomi, pangan, energi, teknologi, data, budaya, dan pengetahuan. Mereka membentuk negara, sedangkan kita harus membuat negara semakin substantif.

Mereka membuka pintu rumah. Kita harus memastikan rumah itu benar-benar layak dihuni oleh pemiliknya. Karena itu, Kemerdekaan Kedua tidak bersaing dengan Kemerdekaan 1945, melainkan **berutang keberadaan kepadanya**.

Tanpa Kemerdekaan 1945, tidak ada landasan untuk menyempurnakan kedaulatan. Tanpa negara formal, negara substantif tidak mempunyai wadah. Tanpa Proklamasi, tidak ada ruanguntuk melakukan *restore*, *free*, dan *save* berdasarkan keputusan bangsa sendiri.

Maka hubungan keduanya bukan penggantian, melainkan **kelanjutan**. Kemerdekaan 1945 memberi status, sedangkan Kemerdekaan Kedua memperdalam

kapasitas. Kemerdekaan 1945 membuka pintu, sedangkan Kemerdekaan Kedua memperbaiki rumah.

Kemerdekaan 1945 memberi bangsa hak menentukan. Kemerdekaan Kedua memperbesar kemampuan menentukan. Dalam hubungan itulah penghormatan terhadap para pendiri bangsa dan kritik terhadap kondisi hari ini dapat berdiri bersama tanpa kontradiksi.

Kita dapat mencintai Republik dan tetap mengkritik pemerintah. Kita dapat menghormati konstitusi dan tetap membahas perbaikannya. Kita dapat menghargai sejarah dan tetap mengakui kesalahan.

Kita dapat mempertahankan negara dan tetap mengubah sistem. Kita dapat terbuka kepada dunia dan tetap menjaga kedaulatan. Kita dapat mempelajari Barat maupun Timur tanpa kehilangan Nusantara.

Itulah kemerdekaan yang dewasa. Bukan kemerdekaan yang terus membutuhkan musuh untuk merasa merdeka, bukan nasionalisme yang hidup dari kebencian, dan bukan patriotisme yang mengharuskan kepatuhan tanpa kritik. Kemerdekaan substantif lahir dari kemampuan berdiri dengan percaya diri.

Mengetahui siapa diri sendiri. Mengetahui apa yang dijaga. Mengetahui kapan bekerja sama, kapan menolak, apa yang harus diperbaiki, dan apa yang tidak boleh dihancurkan.

Indonesia pada usia 81 tahun mempunyai kesempatan untuk memasuki fase kedewasaan tersebut. Bukan karena pekerjaan generasi sebelumnya gagal, justru karena pekerjaan mereka berhasil membawa

Republik sampai ke titik di mana generasi hari ini dapat memikirkan persoalan yang lebih dalam. Kemerdekaan formal telah memungkinkan kita berbicara tentang kemerdekaan substantif.

Dan karena itu, kalimat utama bab ini perlu ditegaskan tanpa keraguan, **Indonesia tidak perlu merdeka lagi. Indonesia perlu menyempurnakan kemerdekaan.** Tidak perlu Proklamasi baru, melainkan pendalaman makna Proklamasi. Tidak perlu negara baru, melainkan negara yang semakin substantif.

Tidak perlu menghapus sejarah. Yang dibutuhkan adalah melanjutkan sejarah. Tidak perlu revolusi kekerasan, tetapi transformasi kesadaran, institusi, ekonomi, ilmu, teknologi, hukum, dan kedaulatan.

Jika istilah **Kemerdekaan Kedua** digunakan, maknanya harus selalu diletakkan di sini sebagai **fase transformasi bangsa dari kemerdekaan yang telah sah secara formal menuju kemerdekaan yang semakin utuh secara substantif**. Proklamasi 17 Agustus 1945 tetap menjadi Proklamasi Kemerdekaan Indonesia. Tidak diganti, tidak dikurangi, dan tidak diulang.

Justru dari sanalah perjalanan berikutnya memperoleh pijakan. Generasi 1945 telah berkata, **Indonesia merdeka.** Tugas generasi 2026 dan generasi sesudahnya adalah membuat kalimat tersebut semakin nyata dalam seluruh kehidupan bangsa.

Merdeka dalam politik. Merdeka dalam hukum. Merdeka dalam ekonomi. Merdeka dalam pangan. Merdeka dalam energi. Merdeka dalam teknologi dan data. Merdeka dalam budaya. Merdeka dalam pengetahuan.

Dan yang paling mendasar, **rakyat merdeka menjalankan kedudukannya sebagai pemilik kedaulatan dalam negara yang dibentuk atas nama mereka**. Di situlah Kemerdekaan Kedua menemukan arti sesungguhnya. Bukan kemerdekaan **dari Indonesia**, melainkan penyempurnaan kemerdekaan **di dalam Indonesia**.

Bukan meruntuhkan Republik, melainkan membuat Republik semakin sesuai dengan tujuan kelahirannya. Bukan mengulang 17 Agustus 1945, melainkan memastikan bahwa janji yang dibuka pada 17 Agustus 1945 terus bergerak menuju kenyataan. **Kemerdekaan pertama membuat Indonesia berdiri. Kemerdekaan Kedua membuat Indonesia semakin mampu berdiri dengan kedaulatannya sendiri.**

BAB 23
100 Tahun Indonesia: 2045 Mau Menjadi Negara Apa?

Tahun 2045 sering dibicarakan sebagai tonggak besar perjalanan Indonesia. Seratus tahun setelah Proklamasi 17 Agustus 1945, Indonesia akan memasuki usia satu abad sebagai negara merdeka. Satu abad tentu layak dirayakan, tetapi bagi bangsa yang telah melewati perjalanan begitu panjang, perayaan tidak cukup. Seratus tahun seharusnya menjadi momentum untuk menjawab pertanyaan yang jauh lebih mendasar yaitu **setelah satu abad merdeka, Indonesia sebenarnya mau menjadi negara apa?**

Pertanyaan tersebut lebih penting daripada sekadar bertanya seberapa besar ekonomi Indonesia pada 2045, berapa pendapatan per kapita, berapa panjang jalan tol, berapa banyak kota modern, berapa besar kapasitas industri, atau di urutan berapa Indonesia berada dalam perekonomian dunia. Semua indikator tersebut penting dan layak diperjuangkan. Tidak ada alasan bagi Indonesia untuk memilih kemiskinan ketika mempunyai kemampuan menjadi makmur. Tidak ada alasan menolak teknologi, industrialisasi, infrastruktur, produktivitas, dan kemajuan ilmu pengetahuan. Namun kemajuan material tidak dengan sendirinya menjawab pertanyaan tentang **hakikat negara**.

Indonesia dapat menjadi kaya tetapi rakyatnya belum tentu berdaulat. Indonesia dapat mempunyai

teknologi maju tetapi bergantung pada sistem pengetahuan dari luar. Indonesia dapat mempunyai kota modern tetapi masyarakatnya kehilangan ruang hidup. Indonesia dapat mempunyai perusahaan-perusahaan besar tetapi kekayaan terkonsentrasi pada sedikit pihak. Indonesia dapat mempunyai pemerintahan digital tetapi rakyat hanya berubah dari nomor administrasi analog menjadi nomor administrasi digital. Indonesia dapat mempunyai pemilu yang semakin canggih tetapi hubungan rakyat dengan keputusan fundamental negara tetap jauh. Bahkan Indonesia dapat menjadi salah satu kekuatan ekonomi terbesar dunia tetapi masih belum menjawab pertanyaan paling sederhana dalam buku ini yaitu **siapa yang sesungguhnya memiliki negara dalam pengertian kedaulatan?**

Karena itu, visi Indonesia 2045 perlu diperluas. Indonesia Emas harus mempunyai isi. Emas bukan hanya warna keberhasilan ekonomi. Emas harus menggambarkan kualitas kehidupan manusia, keluarga, masyarakat, bangsa, rakyat, negara, dan peradaban. Jika satu abad kemerdekaan hanya menghasilkan negara yang lebih besar tetapi tidak lebih adil, lebih kaya tetapi tidak lebih berdaulat, lebih digital tetapi tidak lebih manusiawi, lebih kuat pemerintahannya tetapi rakyat semakin lemah terhadap kekuasaan, maka terdapat sesuatu yang belum selesai dalam perjalanan kemerdekaan.

Bab ini karena itu tidak dimaksudkan untuk menolak cita-cita Indonesia maju. Justru kemajuan harus diletakkan di dalam cita-cita yang lebih besar.

Indonesia perlu maju **agar mampu berdaulat**. Indonesia perlu kaya **agar rakyat makmur**. Indonesia perlu menguasai teknologi **agar mempunyai pilihan**. Indonesia perlu mempunyai pemerintahan kuat **agar mampu melayani dan melindungi**. Indonesia perlu mempunyai hukum kuat **agar keadilan hadir**. Indonesia perlu mempunyai konstitusi kuat **agar kedaulatan rakyat mempunyai struktur**.

Dengan demikian, pertanyaan 2045 bukan sekadar seberapa maju Indonesia nanti. Pertanyaannya adalah **untuk siapa kemajuan itu dibangun, siapa yang mengendalikan arah kemajuan, dan nilai apa yang menjadi dasar kemajuan tersebut?**

23.1. Dari 81 Tahun Menuju Satu Abad

Pada 17 Agustus 2026, Indonesia memperingati 81 tahun Proklamasi Kemerdekaan. Dari titik tersebut menuju 2045 tersisa kurang dari dua dekade. Dalam ukuran sejarah sebuah bangsa, waktu tersebut sangat pendek. Anak yang sekarang duduk di sekolah dasar akan memasuki usia produktif pada 2045. Mahasiswa hari ini akan berada pada posisi penting dalam pemerintahan, ekonomi, ilmu pengetahuan, teknologi, kebudayaan, dan masyarakat. Banyak pemimpin yang akan menentukan wajah Indonesia satu abad belum berada pada puncak perannya hari ini.

Karena itu, pembicaraan mengenai 2045 bukan pembicaraan mengenai masa depan yang sangat jauh. Keputusan yang dibuat sekarang sedang membentuk Indonesia 2045.

Sistem pendidikan hari ini menentukan kualitas manusia 2045. Kebijakan pangan hari ini menentukan struktur pertanian 2045. Investasi teknologi hari ini menentukan kedaulatan digital 2045.

Pengelolaan sumber daya alam hari ini menentukan kekayaan yang masih tersisa pada 2045. Utang hari ini dapat menjadi kewajiban generasi 2045. Kerusakan lingkungan hari ini dapat menjadi bencana 2045.

Keputusan konstitusional hari ini dapat menentukan struktur kekuasaan 2045. Budaya hari ini dapat menjadi kebiasaan generasi berikutnya. Dengan demikian, perjalanan dari 81 tahun menuju satu abad harus dibaca sebagai **jendela transformasi**.

Indonesia mempunyai waktu untuk melakukan audit besar terhadap dirinya sendiri. Bukan audit yang bertujuan mencari kesalahan masa lalu, melainkan audit untuk menentukan apa yang harus dibawa, apa yang harus diperbaiki, dan apa yang harus ditinggalkan.

Dalam 81 tahun, Indonesia telah mengalami berbagai bentuk pemerintahan, perubahan, pergantian kepemimpinan, perubahan konstitusional, krisis ekonomi, pembangunan besar-besaran, reformasi kelembagaan, desentralisasi, demokratisasi, dan transformasi digital. Semua pengalaman tersebut merupakan kekayaan sejarah.

Pertanyaannya sekarang bukan apakah Indonesia mempunyai pengalaman. Indonesia mempunyai pengalaman yang sangat banyak. Pertanyaannya adalah

apakah bangsa ini mampu **belajar dari pengalaman tersebut**.

Satu abad seharusnya menghasilkan kedewasaan. Bangsa yang dewasa tidak takut melihat kelemahannya sendiri. Tidak perlu menghapus keberhasilan untuk mengakui kegagalan. Tidak perlu menghina masa lalu untuk memperbaiki masa depan. Tidak perlu membenci pemerintah untuk mengkritik sistem. Tidak perlu menghancurkan negara untuk memperbaiki konstitusi. Tidak perlu menolak dunia untuk menjaga kedaulatan.

Kedewasaan justru terlihat dari kemampuan membedakan semua itu. Karena itu, perjalanan 2026 menuju 2045 harus menjadi perjalanan dari **refleksi menuju rekonstruksi**. 81 tahun memberikan bahan refleksi. Satu abad harus memberikan arah baru.

23.2. Indonesia Emas atau Indonesia Berdaulat?

Istilah **Indonesia Emas 2045** mempunyai kekuatan sebagai simbol optimisme. Indonesia ingin memasuki satu abad kemerdekaan sebagai negara maju, makmur, produktif, dan mempunyai posisi penting di dunia. Tidak ada yang salah dengan cita-cita tersebut. Bahkan bangsa besar memang harus mempunyai keberanian membayangkan masa depan yang besar.

Namun buku ini mengajukan pertanyaan tambahan yaitu **Indonesia Emas untuk siapa dan berada dalam kendali siapa?** Pertanyaan tersebut tidak dimaksudkan mempertentangkan kemakmuran dengan kedaulatan. Justru keduanya harus dipertemukan.

Indonesia tidak perlu memilih antara emas atau berdaulat. Indonesia harus menjadi **Indonesia Emas yang berdaulat**. Kekayaan tanpa kedaulatan dapat menghasilkan ketergantungan. Kedaulatan tanpa kemakmuran dapat menghasilkan kemerdekaan yang tidak mampu meningkatkan kualitas hidup. Karena itu, keduanya harus berjalan bersama.

Indonesia berdaulat berarti mempunyai kemampuan menentukan pilihan strategis berdasarkan kepentingan bangsa dan rakyatnya sendiri. Bukan berarti menolak kerja sama internasional. Tidak berarti semua barang harus diproduksi sendiri. Tidak berarti modal asing harus ditolak. Tidak berarti teknologi dari luar tidak boleh digunakan. Kedaulatan berarti **mempunyai pilihan**.

Indonesia dapat bekerja sama tanpa terpaksa. Dapat menerima investasi tanpa kehilangan arah. Dapat menggunakan teknologi asing sambil membangun kemampuan sendiri. Dapat berdagang dengan banyak negara tanpa bergantung secara ekstrem kepada satu pihak. Dapat mengikuti perkembangan dunia tanpa kehilangan kemampuan menentukan apa yang sesuai dengan kebutuhan Nusantara.

Karena itu, indikator kedaulatan 2045 harus jauh lebih luas daripada ukuran militer. Apakah Indonesia mempunyai kedaulatan pangan? Apakah energi dapat dijamin? Apakah teknologi strategis dikuasai? Apakah data rakyat terlindungi? Apakah infrastruktur digital dapat dikendalikan? Apakah sistem pembayaran mempunyai ketahanan? Apakah penelitian nasional mampu menghasilkan pengetahuan? Apakah

universitas menjadi pusat penciptaan ilmu atau hanya pengguna ilmu? Apakah industri nasional mempunyai kemampuan menghasilkan teknologi? Apakah kebijakan ekonomi dapat ditentukan berdasarkan kepentingan rakyat? Semua merupakan bagian dari kedaulatan.

Indonesia Emas yang berdaulat bukan negara yang menutup pintu. Justru negara seperti itu dapat membuka pintu lebih luas karena tidak takut kehilangan dirinya.

23.3. Negara Kaya Belum Tentu Negara Rakyat

Kekayaan negara dan kepemilikan rakyat terhadap negara merupakan dua persoalan berbeda. Negara dapat mempunyai sumber daya alam sangat besar. Pendapatan nasional dapat tinggi. Perusahaan dapat menghasilkan keuntungan besar. Pasar modal dapat berkembang. Kota-kota dapat dipenuhi gedung modern. Namun semua itu belum menjawab bagaimana kekayaan dan kekuasaan didistribusikan.

Negara rakyat tidak diukur hanya dari **berapa banyak kekayaan dihasilkan**, tetapi juga dari **bagaimana kekayaan tersebut meningkatkan kemampuan hidup rakyat**. Pertanyaan harus bergerak dari angka agregat menuju kehidupan. Apakah keluarga mempunyai rumah layak? Apakah pangan terjangkau? Apakah anak memperoleh pendidikan bermutu? Apakah orang sakit dapat memperoleh pelayanan? Apakah petani memperoleh nilai yang adil? Apakah pekerja mempunyai kesempatan meningkatkan taraf hidup? Apakah generasi muda dapat membangun

usaha? Apakah orang yang lahir dalam keluarga miskin mempunyai peluang nyata mengubah nasib? Inilah ukuran substantif.

Negara kaya juga dapat mengalami *ownership capture* apabila kekuatan ekonomi mampu memperoleh pengaruh terlalu besar terhadap keputusan. Ketika kekayaan dapat membeli akses, akses membeli kebijakan, dan kebijakan memperbesar kekayaan kelompok yang sama, demokrasi dapat mengalami distorsi. Karena itu, negara rakyat membutuhkan hubungan yang sehat antara ekonomi dan sosial.

Pelaku usaha harus kuat. Industri harus berkembang. Modal harus tumbuh. Namun kekuatan ekonomi tidak boleh berubah menjadi kepemilikan atas negara. Negara bukan milik orang miskin. Negara bukan milik orang kaya. Negara bukan milik kelas tertentu. Dalam pengertian kedaulatan, negara adalah milik rakyat. Karena itu, Indonesia 2045 harus berani mempunyai ambisi menjadi kaya sekaligus memastikan bahwa kekayaan memperkuat kehidupan rakyat, bukan mengambil alih kedaulatan rakyat.

23.4. Negara Maju Belum Tentu Negara Substantif

Kemajuan sering diukur melalui infrastruktur, teknologi, pendapatan, industrialisasi, urbanisasi, pendidikan, kesehatan, dan produktivitas. Semua merupakan indikator penting. Namun negara substantif mempunyai ukuran tambahan. Apakah kekuasaan dapat dipertanggungjawabkan? Apakah hukum adil? Apakah rakyat mempunyai akses terhadap informasi? Apakah kebijakan dapat dikoreksi? Apakah hak

dilindungi? Apakah institusi bekerja sesuai fungsi? Apakah konstitusi mempunyai legitimasi? Apakah masyarakat mempunyai daya? Apakah kemajuan menjaga manusia dan alam?

Sebuah negara dapat mempunyai kereta sangat cepat tetapi hukum yang lambat menghadirkan keadilan. Dapat mempunyai kota pintar tetapi rakyat tidak memahami bagaimana data digunakan. Dapat mempunyai pemerintahan digital tetapi pengambilan keputusan tetap tertutup. Dapat mempunyai kecerdasan buatan tetapi pendidikan tidak menghasilkan manusia yang mampu berpikir mandiri. Dapat mempunyai pendapatan tinggi tetapi kehidupan sosial rapuh.

Karena itu, Indonesia 2045 tidak boleh mengejar modernisasi alat sambil melupakan tujuan. Teknologi adalah alat. Ekonomi adalah alat. Birokrasi adalah alat. Hukum adalah alat. Pemerintah adalah alat. Bahkan negara sendiri, sebagaimana telah ditegaskan sejak Bab 1, merupakan **alat kehidupan bersama**, bukan tujuan akhir. Tujuannya tetap manusia. Keluarga. Masyarakat. Bangsa. Rakyat. Keadilan. Kemakmuran. Kedaulatan. Peradaban.

Jika teknologi semakin maju tetapi manusia semakin kehilangan kendali terhadap kehidupannya, perlu evaluasi. Jika ekonomi semakin besar tetapi keluarga semakin rapuh, perlu evaluasi. Jika negara semakin kuat tetapi masyarakat semakin tidak berdaya, perlu evaluasi. Indonesia substantif 2045 karena itu bukan sekadar negara modern. Indonesia harus menjadi

negara modern yang mengetahui untuk apa modernitas digunakan.

23.5. Pancasila sebagai *Kernel* Bangsa

Perjalanan menuju 2045 membutuhkan pusat orientasi. Semakin kompleks sistem, semakin penting mengetahui nilai dasarnya. Dalam analogi yang digunakan buku ini, Pancasila ditempatkan sebagai ***kernel* bangsa**. *Kernel* bukan aplikasi, bukan program pemerintah, bukan kebijakan lima tahunan, dan bukan agenda satu presiden. *Kernel* berada pada lapisan yang lebih dasar karena *kernel* menentukan orientasi sistem.

Demikian pula Pancasila. Ketuhanan Yang Maha Esa memberikan orientasi bahwa kehidupan bangsa tidak boleh kehilangan dimensi moral dan pertanggungjawaban yang melampaui kepentingan kekuasaan. Kemanusiaan yang adil dan beradab memastikan bahwa pembangunan tidak boleh mengorbankan martabat manusia. Persatuan Indonesia menjaga agar keberagaman tidak berubah menjadi fragmentasi. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan memberikan orientasi mengenai sumber dan cara penggunaan kekuasaan. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia memberikan arah tujuan kehidupan bersama.

Jika lima sila tersebut dibaca sebagai satu sistem, terdapat perjalanan yang sangat dalam. Ada orientasi moral. Ada manusia. Ada kehidupan bersama. Ada kedaulatan. Ada tujuan keadilan. Karena itu, Pancasila 2045 tidak boleh hanya berada pada dinding kantor,

teks pidato, atau upacara. Pancasila harus menjadi **sistem operasi nilai** dalam pengertian substantif.

Ketika kebijakan ekonomi dibuat, tanyakan keadilan sosialnya. Ketika teknologi dibangun, tanyakan kemanusiaannya. Ketika perbedaan memecah masyarakat, tanyakan persatuannya. Ketika keputusan publik dibuat, tanyakan kerakyatannya. Ketika kekuasaan digunakan, tanyakan orientasi moralnya. Dengan cara demikian, Pancasila hidup. Pancasila tidak membutuhkan lebih banyak slogan, tetapi membutuhkan lebih banyak **konsekuensi**.

Jika Pancasila benar-benar menjadi *kernel*, maka *firmware*, arsitektur sistem, aplikasi kebijakan, dan perilaku operator harus kompatibel dengan nilai dasarnya. Dengan demikian, nilai dasar tidak berhenti sebagai prinsip yang abstrak, tetapi diterjemahkan ke dalam cara negara bekerja. Karena itu, hubungan antara Pancasila dan konstitusi menjadi sangat penting. Konstitusi harus menjadi salah satu lapisan utama yang menerjemahkan nilai Pancasila ke dalam struktur, kewenangan, batas kekuasaan, dan mekanisme kehidupan bernegara.

23.6. Konstitusi sebagai *Firmware* Negara

Jika Pancasila merupakan *kernel*, konstitusi dapat dianalogikan sebagai ***firmware*** **negara**. Analogi tersebut membantu menjelaskan perbedaan antara nilai dan struktur, karena Pancasila memberikan orientasi, sedangkan konstitusi menerjemahkan orientasi tersebut menjadi desain kekuasaan. Konstitusi menentukan siapa yang mempunyai kewenangan, bagaimana

kewenangan diperoleh, berapa lama kekuasaan dijalankan, serta bagaimana kekuasaan dibatasi. Konstitusi juga mengatur bagaimana lembaga berhubungan, bagaimana hak dilindungi, dan bagaimana perubahan fundamental dilakukan.

Karena itu, menuju 2045 Indonesia perlu berani melakukan **audit konstitusional** tanpa harus memulai dari asumsi bahwa seluruh sistem salah. Audit bukan pembongkaran, melainkan pemeriksaan terhadap apakah arsitektur yang ada masih sesuai dengan kebutuhan Indonesia satu abad. Pertanyaannya adalah apakah hubungan antar lembaga menghasilkan keseimbangan yang sehat, apakah rakyat mempunyai mekanisme kontrol yang cukup, dan apakah representasi bekerja. Selain itu, perlu dilihat apakah perubahan fundamental memperoleh legitimasi yang memadai serta apakah sistem mampu menghadapi teknologi digital, kecerdasan buatan, ekonomi data, dan persoalan abad ke-21.

Pertanyaan tersebut sah dalam negara demokratis karena konstitusi dibuat manusia dan dapat disempurnakan manusia melalui prosedur yang sah. Namun, karena konstitusi berada pada lapisan fundamental, perubahan tidak boleh dilakukan hanya berdasarkan kepentingan segelintir orang jangka pendek. Semakin mendasar perubahan, semakin besar kebutuhan legitimasi. Di sinilah prinsip *constitutional ownership* menjadi penting karena konstitusi bukan milik pemerintah, parlemen, hakim, ataupun ahli hukum, meskipun semua mempunyai fungsi terhadap konstitusi.

Semua pihak tersebut mempunyai fungsi terhadap konstitusi, tetapi legitimasi fundamental negara kembali kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Karena itu, Indonesia 2045 harus mempunyai budaya konstitusional yang jauh lebih matang. Rakyat perlu memahami konstitusi, perubahan perlu dibicarakan secara terbuka, akademisi perlu terlibat, dan masyarakat perlu dapat memberikan pandangan. Konsekuensi perubahan juga harus dijelaskan, dan untuk perubahan tertentu yang benar-benar fundamental, mekanisme persetujuan rakyat dapat dipertimbangkan dalam desain konstitusional yang tepat.

Dengan demikian, *firmware* negara tidak menjadi dokumen yang jauh dari pemilik sistem. Konstitusi tetap menjadi struktur fundamental yang menghubungkan nilai Pancasila dengan penyelenggaraan negara. Rakyat tidak harus menguasai seluruh teknik hukum untuk mempunyai hubungan dengan konstitusi. Yang penting adalah rakyat memahami prinsip dasarnya dan mempunyai ruang yang sah untuk mengetahui, menilai, serta mengawasi perubahan fundamental yang memengaruhi kehidupan bersama.

23.7. Rakyat Memegang *Root Access*

Inilah salah satu titik terpenting visi Indonesia substantif 2045. Jika Pancasila adalah *kernel*, konstitusi adalah *firmware*, institusi negara adalah *system architecture*, dan pemerintah merupakan operator, pertanyaan berikutnya adalah siapa yang mempunyai

kedudukan tertinggi dalam legitimasi sistem. Jawabannya adalah **rakyat sebagai *sovereign owner***.

Dalam metafora teknologi buku ini, kedudukan tersebut digambarkan melalui ***root access***. Namun *root access* tidak berarti setiap orang dapat menjalankan negara sesuka hati. Dalam sistem komputer pun, akses tertinggi bukan izin untuk melakukan apa saja tanpa konsekuensi, justru karena aksesnya besar, penggunaannya harus sangat berhati-hati. Demikian pula kedaulatan rakyat, karena rakyat membutuhkan mekanisme untuk menentukan arah fundamental, tetapi mekanisme tersebut harus konstitusional, teratur, deliberatif, dan terlindungi dari manipulasi.

Pemilu merupakan salah satunya, namun tidak harus menjadi satu-satunya. Rakyat dapat mempunyai akses melalui petisi, konsultasi publik, keterbukaan data, pengawasan partisipatif, inisiatif tertentu yang diatur hukum, mekanisme koreksi, serta referendum untuk persoalan tertentu apabila desain konstitusional memilih menyediakan instrumen tersebut. Teknologi 2045 dapat memperbesar kemungkinan partisipasi karena identitas digital dapat membuat konsultasi lebih luas, data publik dapat dibuka, proses legislasi dapat dipantau, rekam jejak pejabat dapat dilihat, dan masukan masyarakat dapat dihimpun. Namun teknologi tidak otomatis menghasilkan kedaulatan karena platform digital juga dapat dimanipulasi, algoritma dapat memengaruhi opini, disinformasi dapat menyebar, dan identitas dapat disalahgunakan.

Karena itu, *digital sovereignty* harus berjalan bersama *popular sovereignty*. Rakyat memegang *root*

access bukan karena mempunyai aplikasi untuk menekan tombol "setuju" atau "tidak setuju". Rakyat memegang *root access* ketika mempunyai **pengetahuan, mekanisme, perlindungan, dan kemampuan nyata untuk menjaga arah fundamental negara**. Inilah mengapa pendidikan kenegaraan dari Bab 20 menjadi sangat penting, karena *root access* tanpa *root users* yang matang dapat berbahaya.

Rakyat perlu cerdas, mampu membaca informasi, mampu membedakan fakta dan propaganda, mampu mempertimbangkan konsekuensi, mampu menghormati hak kelompok lain, serta mampu menempatkan kepentingan jangka panjang di atas emosi sesaat. Dengan demikian, kedaulatan rakyat 2045 bukan hanya lebih langsung, tetapi juga harus lebih **dewasa**.

23.8. Negara Substantif Indonesia 2045

Lalu seperti apa Negara Substantif Indonesia pada 2045? Negara substantif Indonesia 2045 bukan utopia yang menganggap seluruh masalah dapat hilang, karena tidak ada negara tanpa konflik, tidak ada masyarakat tanpa ketimpangan sama sekali, tidak ada pemerintahan tanpa kesalahan, dan tidak ada konstitusi yang mampu mengantisipasi seluruh masa depan. Negara substantif adalah negara yang mempunyai **arah, kapasitas, dan mekanisme koreksi**.

Pada 2045, Indonesia substantif seharusnya mempunyai rakyat yang jauh lebih sadar terhadap kedudukannya dalam negara. Penduduk tidak hanya menjadi data, warga negara tidak hanya menjadi

pemegang identitas, dan rakyat tidak hanya menjadi pemilih. Rakyat menjadi komunitas formal yang memahami bahwa kedaulatan membawa hak sekaligus tanggung jawab.

Pemerintah pada 2045 harus menjadi operator negara yang profesional. Birokrasi tidak lagi mempersulit kehidupan masyarakat, data tidak diminta berulang kali, pelayanan tersedia dengan cepat, keputusan dapat ditelusuri, anggaran dapat diawasi, dan kinerja dapat diukur. Teknologi membuat negara lebih dekat, bukan lebih mengawasi secara berlebihan, sementara kecerdasan buatan digunakan untuk memperkuat pelayanan tanpa menghilangkan tanggung jawab manusia.

Hukum pada 2045 harus semakin dipercaya. Bukan karena semua orang selalu menang di pengadilan, tetapi karena proses dianggap adil. Orang kaya dan miskin menghadapi standar hukum yang sama, pejabat tidak mempunyai jalur khusus menuju impunitas, penegak hukum mempunyai profesionalitas, pengadilan independen, dan akses keadilan semakin mudah.

Ekonomi pada 2045 harus besar sekaligus berakar. Indonesia tidak hanya mengekspor bahan mentah, tetapi industri menghasilkan nilai tambah, teknologi dikembangkan, riset bertemu produksi, UMKM mempunyai jalan untuk naik kelas, koperasi berkembang sesuai kebutuhan zaman, petani memperoleh teknologi, nelayan memperoleh akses pasar, dan generasi muda dapat membangun

perusahaan. Dengan demikian, kekayaan nasional menghasilkan kemakmuran luas.

Kedaulatan pangan pada 2045 harus membuat Indonesia mampu memberi makan rakyatnya dalam berbagai kondisi dunia. Kedaulatan energi membuat kegiatan ekonomi tidak mudah lumpuh akibat gejolak eksternal. Kedaulatan teknologi membuat Indonesia bukan sekadar pasar, sedangkan kedaulatan data membuat informasi strategis bangsa tidak sepenuhnya berada di luar kendali. Kedaulatan pengetahuan membuat universitas dan lembaga penelitian mampu menghasilkan teori, teknologi, metode, dan solusi sendiri.

Namun Indonesia 2045 juga harus menjaga Nusantara. Kemajuan tidak boleh mengubah seluruh wilayah menjadi mesin ekonomi, karena hutan mempunyai nilai, laut mempunyai nilai, desa mempunyai nilai, budaya mempunyai nilai, bahasa mempunyai nilai, komunitas mempunyai nilai, dan keluarga mempunyai nilai. Tidak semua yang bernilai harus diubah menjadi komoditas. Inilah hubungan antara **Free Indonesia** dan **Save Nusantara**, karena Indonesia harus bebas agar mampu menjaga Nusantara, sementara Nusantara harus dijaga agar kemerdekaan mempunyai sesuatu yang layak diwariskan.

Negara substantif 2045 juga harus mempunyai posisi internasional yang percaya diri. Indonesia tidak perlu menjadi satelit kekuatan mana pun, tidak perlu memusuhi Barat, tidak perlu memusuhi Timur, tidak perlu menjadi anti-Amerika, anti-Tiongkok, anti-Eropa, anti-Arab, ataupun anti-siapa pun. Indonesia harus

menjadi **pro-Indonesia tanpa menjadi anti-dunia**. Indonesia dapat bekerja sama berdasarkan kepentingan, belajar dari siapa saja, berdagang dengan siapa saja selama menguntungkan secara adil, membangun teknologi bersama, dan menjaga perdamaian, sementara keputusan strategis tetap ditentukan berdasarkan kepentingan bangsa dan rakyat Indonesia.

Inilah kemerdekaan yang matang. Negara substantif 2045 juga harus mampu menghadapi persoalan yang belum sepenuhnya dapat kita bayangkan hari ini, karena teknologi akan berubah, struktur pekerjaan akan berubah, kecerdasan buatan akan mengubah banyak profesi, perubahan iklim akan memengaruhi pangan, air, pesisir, dan migrasi, serta kompetisi geopolitik dapat berubah. Karena itu, Indonesia tidak cukup mempunyai rencana, tetapi membutuhkan **kemampuan belajar sebagai negara**.

Negara yang dapat belajar mampu mengakui kesalahan. Data dibaca, kebijakan dievaluasi, program gagal dihentikan, program berhasil diperbesar, pengetahuan baru diterima, dan sistem diperbarui. Di sinilah analogi *firmware* kembali relevan karena sistem yang tidak pernah diperbarui akhirnya tidak mampu menghadapi lingkungan baru.

Namun pembaruan tidak berarti mengganti *kernel* setiap kali muncul persoalan. Justru *kernel* memberikan konsistensi nilai ketika instrumen berubah. Pancasila tetap menjadi orientasi, konstitusi dapat disempurnakan, institusi dapat ditata, kebijakan dapat berubah, teknologi dapat berganti, dan pemerintah

datang dan pergi, namun tujuan kehidupan bersama harus tetap dapat dikenali.

Dengan demikian, visi Indonesia 2045 dapat dirumuskan melalui hubungan beberapa lapisan. **Tata nilai memberikan arah. Manusia menjadi pusat kehidupan. Keluarga membentuk manusia. Masyarakat membangun kehidupan bersama. Bangsa membentuk kesadaran sejarah dan kebersamaan. Rakyat menjadi subjek kedaulatan. Negara menjadi alat untuk menjaga kehidupan bersama. Peradaban menjadi hasil dari kehidupan yang mampu mempertahankan dan mengembangkan nilai.**

Negara tidak boleh memutus rantai tersebut. Jika negara menjadi terlalu dominan, masyarakat melemah, jika ekonomi menghancurkan keluarga, kemajuan kehilangan fondasi, dan jika teknologi menghilangkan manusia, modernitas kehilangan tujuan. Jika perbedaan memecah bangsa, demokrasi kehilangan rumah, sedangkan jika rakyat kehilangan kedaulatan, negara kehilangan pemilik legitimasi. Karena itu, keberhasilan Indonesia 2045 harus diukur secara lebih luas, bukan hanya **GDP**, tetapi juga kualitas manusia, bukan hanya pendapatan, tetapi juga keadilan, bukan hanya investasi, tetapi juga kedaulatan, bukan hanya infrastruktur, tetapi juga kehidupan.

Ukuran tersebut juga tidak berhenti pada teknologi atau pemilu. Keberhasilan tidak hanya dilihat dari teknologi, tetapi dari kemampuan menguasai teknologi, tidak hanya dari pemilu, tetapi dari kualitas kedaulatan rakyat, tidak hanya dari jumlah regulasi,

tetapi dari keadilan hukum, dan tidak hanya dari kuatnya pemerintah, tetapi juga dari kuatnya masyarakat. Demikian pula, ukuran keberhasilan bukan hanya diakuinya negara oleh dunia, tetapi juga dirasakannya negara oleh rakyat. Di titik inilah perbedaan antara negara formal dan negara substantif mencapai bentuk paling jelas.

Pada 2045 Indonesia tidak perlu membuktikan kepada dunia bahwa Indonesia ada. Pertanyaan tersebut telah selesai karena dunia mengenal Indonesia, bendera Indonesia berkibar, pemerintah Indonesia berhubungan dengan negara lain, serta wilayah dan institusi negara ada. Pertanyaan satu abad jauh lebih dalam, yaitu **apakah rakyat Indonesia merasakan bahwa negara benar-benar bekerja sebagai negara mereka**. Jika jawabannya ya, satu abad kemerdekaan memperoleh substansi, sedangkan jika jawabannya belum, pekerjaan harus diteruskan.

Tidak ada alasan malu mengakui bahwa perjalanan belum selesai. Bangsa yang berusia satu abad tidak harus menjadi bangsa tanpa masalah, tetapi bangsa satu abad harus menjadi bangsa yang mempunyai kemampuan **memecahkan masalahnya sendiri**. Itulah salah satu definisi terbaik tentang kedaulatan, yaitu mampu mengenali masalah sendiri, mampu berpikir sendiri, mampu menentukan pilihan sendiri, dan mampu membangun teknologi sendiri ketika diperlukan. Bangsa yang berdaulat juga mampu bekerja sama ketika menguntungkan, mampu menolak ketika merugikan, mampu memperbaiki konstitusi

ketika sistem membutuhkan koreksi, serta mampu mengganti pemerintah tanpa menghancurkan negara.

Kedaulatan juga berarti mampu berbeda tanpa kehilangan persatuan dan mampu menjadi modern tanpa kehilangan Nusantara. Jika kemampuan tersebut tumbuh, Indonesia 2045 bukan hanya Indonesia Emas, tetapi menjadi **Indonesia Dewasa**. Dewasa secara konstitusional, ekonomi, teknologi, dan kebudayaan, serta dewasa dalam hubungannya dengan dunia. Yang terutama, Indonesia harus dewasa dalam hubungan antara rakyat dan kekuasaan.

Negara tidak lagi dipandang sebagai "mereka". Pemerintah tidak lagi identik dengan negara, dan rakyat tidak lagi merasa hanya sebagai penonton. Ada kesadaran bersama bahwa Republik merupakan amanah, pemerintah mendapat mandat untuk mengelola, institusi menjalankan fungsi, konstitusi menjaga arsitektur, Pancasila menjaga nilai, dan rakyat menjaga kedaulatan. Di situlah *root access* menemukan makna akhirnya, bukan sebagai kekuasaan rakyat untuk merusak sistem, melainkan sebagai kemampuan rakyat memastikan bahwa sistem tidak pernah sepenuhnya terlepas dari pemilik legitimasi.

Pada usia satu abad, Indonesia seharusnya telah cukup dewasa untuk memahami bahwa stabilitas terbaik bukan stabilitas karena rakyat tidak mempunyai daya. Stabilitas terbaik adalah stabilitas yang lahir karena rakyat percaya kepada sistem yang tetap dapat mereka awasi dan koreksi. Pemerintah yang kuat bukan pemerintah yang membuat rakyat lemah, tetapi pemerintah yang mampu bekerja di tengah rakyat yang

juga kuat. Negara yang kuat bukan negara yang takut terhadap kritik, tetapi negara yang mempunyai kemampuan mengolah kritik menjadi koreksi.

Konstitusi yang kuat bukan konstitusi yang tidak boleh disentuh. Konstitusi yang kuat mempunyai legitimasi karena rakyat memahami, menghormati, dan mempunyai hubungan dengan proses perubahan fundamentalnya. Karena itu, Indonesia 2045 tidak boleh hanya menghasilkan gedung tinggi, tetapi harus menghasilkan manusia tinggi martabatnya. Indonesia tidak cukup mempunyai ekonomi besar, tetapi harus mempunyai rakyat yang besar daya hidupnya, dan tidak cukup mempunyai teknologi canggih, tetapi harus mempunyai bangsa yang memahami arah penggunaannya.

Indonesia juga tidak cukup mempunyai militer kuat. Indonesia harus mempunyai kedaulatan yang layak dipertahankan. Tidak cukup mempunyai negara yang diakui dunia, tetapi harus mempunyai negara yang **dimiliki secara substantif oleh rakyat dalam pengertian kedaulatan**. Jika itu tercapai, peringatan satu abad kemerdekaan tidak hanya menjadi perayaan umur, tetapi menjadi perayaan kedewasaan.

Generasi 1945 dapat dikenang bukan hanya karena berhasil mendirikan negara, tetapi karena negara yang mereka dirikan akhirnya berkembang menjadi rumah yang semakin mampu mewujudkan cita-cita kemerdekaan. Generasi 2026 dapat mengatakan bahwa tugas mereka bukan mengulang Proklamasi, tetapi melanjutkannya dalam bentuk yang dibutuhkan zamannya. Dengan demikian, generasi 2045 dapat

menerima sebuah Republik yang bukan hanya sah, bukan hanya besar, bukan hanya kaya, dan bukan hanya maju, tetapi semakin substantif.

Maka ketika Indonesia berdiri tepat seratus tahun setelah 17 Agustus 1945, pertanyaan terpenting seharusnya bukan **"Sudah seberapa besar Indonesia?"** melainkan **"Sudah seberapa berdaulat rakyatnya, sudah seberapa adil negaranya, sudah seberapa mandiri bangsanya, dan sudah seberapa dekat Republik ini dengan tujuan kemerdekaannya?"** Jika jawabannya semakin kuat, Indonesia Emas memperoleh makna yang jauh lebih dalam. Emas bukan hanya kekayaan, melainkan kualitas manusia, kualitas kedaulatan, kualitas hukum, kualitas pemerintahan, kualitas pengetahuan, kualitas kebudayaan, dan kualitas hubungan rakyat dengan negaranya.

Itulah **Negara Substantif Indonesia 2045**. Negara yang sah secara formal dan hidup secara substantif, modern tanpa kehilangan Nusantara, terbuka tanpa kehilangan kedaulatan, kuat tanpa melemahkan rakyat, serta kaya tanpa menyerahkan negara kepada pemilik kekayaan. Negara yang maju tanpa kehilangan manusia, pemerintahannya efektif tetapi tetap berada dalam mandat, dan konstitusinya kuat tetapi tetap berada dalam kepemilikan konstitusional rakyat. Negara yang menjadikan Pancasila bukan sekadar simbol, melainkan *kernel* yang mengarahkan keseluruhan sistem, serta memastikan bahwa pada lapisan paling fundamental, ***root access*** **tetap kembali kepada rakyat sebagai** ***sovereign owner***.

Seratus tahun setelah Proklamasi, Indonesia tidak perlu mencari negara baru. Indonesia perlu memastikan bahwa negara yang diperjuangkan sejak 1945 akhirnya semakin utuh menjadi **negara rakyat yang berdaulat, adil, makmur, cerdas, merdeka, dan mampu menentukan masa depannya sendiri**. Itulah pertanyaan 2045, dan jawaban terhadap pertanyaan tersebut sedang kita tulis mulai hari ini.

EPILOG
17 Agustus yang Belum Selesai

Setiap 17 Agustus, kita kembali mengibarkan Merah Putih, menyanyikan Indonesia Raya, mengenang Proklamasi, dan menyebut kata merdeka dengan kebanggaan. Tanggal itu telah menjadi penanda bahwa bangsa Indonesia pernah mengambil keputusan paling penting dalam sejarahnya, yaitu berdiri sebagai bangsa yang menentukan nasibnya sendiri. Karena itu, tidak ada alasan untuk meragukan arti 17 Agustus 1945. Kemerdekaan itu nyata, sah, dan menjadi fondasi seluruh perjalanan Republik. Namun setelah 81 tahun, makna kemerdekaan tidak cukup hanya diulang. Kemerdekaan perlu direnungkan kembali dengan pertanyaan yang lebih dewasa yaitu sejauh mana kemerdekaan itu telah benar-benar menjadi kehidupan yang dirasakan rakyat?

Pertanyaan tersebut bukan bentuk penolakan terhadap kemerdekaan 1945. Justru sebaliknya, pertanyaan itu lahir karena kemerdekaan terlalu penting untuk berhenti menjadi upacara tahunan. Proklamasi telah selesai dibacakan, tetapi pekerjaan yang lahir dari Proklamasi belum pernah benar-benar selesai. Bangsa Indonesia telah merdeka secara formal, tetapi kemerdekaan substantif selalu membutuhkan pembuktian melalui kehidupan sehari-hari. Apakah hukum semakin adil, apakah ekonomi semakin memakmurkan, apakah pendidikan semakin mencerdaskan, apakah rakyat semakin berdaulat, apakah teknologi semakin dikuasai, apakah sumber

daya semakin dikelola untuk kepentingan bersama, dan apakah negara semakin mampu menentukan masa depannya sendiri?

Kemerdekaan karena itu lebih tepat dipahami sebagai pintu, bukan tujuan akhir. Generasi 1945 berhasil membuka pintu itu. Dengan pengorbanan besar mereka memperoleh ruang agar bangsa Indonesia dapat membentuk negara, menyusun konstitusi, membangun pemerintahan, mengatur hukum, menentukan arah ekonomi, serta berdiri di hadapan dunia sebagai bangsa yang merdeka. Generasi setelahnya menerima ruang tersebut sebagai amanah. Tugasnya bukan membuka pintu yang sama, tetapi membangun kehidupan di balik pintu itu agar rumah kemerdekaan benar-benar layak dihuni oleh rakyat.

Di sinilah analogi pernikahan menemukan makna yang sangat kuat. Akad nikah membuat sebuah pernikahan sah, tetapi kehidupan keluarga baru dimulai setelah akad. Tidak ada pasangan yang menikah hanya untuk memiliki status. Dengan mawaddah dan rahmah, pasangan terus berusaha mewujudkan keluarga yang sakinah. Demikian pula Proklamasi. Proklamasi adalah akad kemerdekaan. Republik adalah rumah yang dibangun setelahnya. Kemerdekaan formal memberikan status, sementara negara substantif merupakan perjalanan panjang untuk mewujudkan tujuan dari status tersebut.

Karena itu, Indonesia tidak perlu merdeka lagi. Indonesia perlu menyempurnakan kemerdekaan. Tidak perlu Proklamasi kedua. Tidak perlu Republik baru. Tidak perlu membatalkan apa yang telah diperjuangkan

generasi sebelumnya. Yang dibutuhkan adalah keberanian untuk melihat dengan jernih bagian mana dari sistem yang telah berjalan baik dan bagian mana yang masih harus diperbaiki. 81 tahun seharusnya tidak menjadi alasan untuk merasa semuanya telah selesai, tetapi juga tidak menjadi alasan untuk menganggap semuanya gagal. 81 tahun adalah momentum introspeksi kenegaraan.

Introspeksi berarti mampu bersyukur tanpa kehilangan kemampuan mengkritik. Bangsa ini telah melewati perang, pergolakan, pergantian pemerintahan, krisis ekonomi, perubahan konstitusi, perubahan struktur lembaga, pembangunan besar-besaran, demokratisasi, desentralisasi, serta transformasi teknologi. Semua itu merupakan perjalanan yang tidak kecil. Namun keberhasilan masa lalu tidak boleh membuat kita berhenti menilai hasilnya. Negara yang sehat justru membutuhkan kemampuan melihat dirinya sendiri dengan jujur.

Pertanyaan mengenai negara formal dan negara substantif lahir dari kebutuhan untuk melakukan penilaian itu. Negara formal bukan negara palsu. Negara formal adalah negara yang memiliki legalitas, konstitusi, pemerintahan, institusi, hukum, administrasi, pemilu, wilayah, dan pengakuan internasional. Semua itu penting dan harus dijaga. Namun keberadaan struktur belum otomatis menjamin tercapainya tujuan. Negara substantif lahir ketika struktur tersebut benar-benar melindungi, menghadirkan keadilan, memakmurkan,

mencerdaskan, menjaga kedaulatan, dan menempatkan rakyat sebagai sumber legitimasi yang nyata.

Karena itu, persoalan bangsa ini bukan apakah negara ada. Negara ada. Persoalannya adalah apakah negara benar-benar bekerja sesuai alasan pembentukannya. Apakah hukum menjadi jalan menuju keadilan. Apakah ekonomi menjadi jalan menuju kemakmuran. Apakah pemerintahan menjadi jalan menuju pelayanan. Apakah pemilu menjadi jalan menuju kedaulatan. Apakah konstitusi benar-benar menjaga hubungan antara rakyat dan kekuasaan. Apakah kemerdekaan formal benar-benar berkembang menjadi kemampuan untuk menentukan masa depan sendiri.

Semua pertanyaan itu membawa kita kembali pada satu hal mendasar, yaitu posisi rakyat. Rakyat bukan sekadar penduduk. Penduduk penting dalam administrasi. Rakyat juga bukan sekadar warga negara. Warga negara penting dalam hubungan yuridis. Namun rakyat, dalam kerangka buku ini, merupakan subjek yang menjadi sumber kedaulatan. Karena itu, rakyat tidak seharusnya hanya hadir ketika pemilu datang. Kedaulatan tidak boleh berhenti setelah suara diberikan. Rakyat harus mempunyai ruang untuk mengetahui, mengawasi, mengkritik, berpartisipasi, dan mengoreksi.

Di sinilah gagasan *root access* memperoleh makna. Rakyat sebagai *sovereign owner* tidak berarti setiap orang dapat mengendalikan negara sesuka hati. Kedaulatan tetap membutuhkan konstitusi, hukum, institusi, tata nilai, dan mekanisme yang tertib. Namun pada lapisan

paling fundamental, rakyat tidak boleh kehilangan hubungan dengan sistem yang memperoleh legitimasi dari mereka. Pemilik tidak harus menjalankan seluruh sistem setiap hari, tetapi pemilik harus mempunyai jalur untuk menjaga arah sistem.

Pancasila ditempatkan sebagai *kernel* bangsa karena Pancasila memberikan orientasi dasar. Konstitusi menjadi *firmware* negara yang menerjemahkan orientasi tersebut ke dalam struktur. Institusi negara menjadi *system architecture* yang menjalankan fungsi. Pemerintah menjadi operator yang menerima mandat. Rakyat menjadi *sovereign owner* yang menjadi sumber legitimasi. Hubungan ini hanya sehat apabila setiap lapisan menyadari kedudukannya.

Masalah muncul ketika operator merasa menjadi pemilik. Ketika institusi merasa menjadi tujuan. Ketika konstitusi dianggap terlalu jauh untuk disentuh rakyat. Ketika Pancasila hanya menjadi slogan. Ketika rakyat direduksi menjadi pemilih. Ketika negara lebih sibuk menjaga dirinya sendiri daripada menjaga alasan mengapa negara itu dibentuk.

Karena itu, penyempurnaan kemerdekaan bukan hanya soal mengganti orang. Tidak cukup mengganti pemerintah jika struktur tetap sama. Tidak cukup mengganti partai jika budaya tidak berubah. Tidak cukup menambah lembaga jika fungsi tidak berjalan. Tidak cukup mengubah konstitusi jika rakyat tetap tidak memahami kedudukannya. Perubahan harus bergerak lebih dalam, dari perilaku menuju sistem, dari sistem menuju kesadaran, dan dari kesadaran menuju tata nilai.

Di sinilah manusia kembali menjadi pusat. Negara tidak boleh lupa bahwa sebelum negara ada, manusia sudah ada. Manusia membentuk keluarga, keluarga hidup dalam masyarakat, masyarakat tumbuh menjadi bangsa, dan dari bangsa lahir rakyat sebagai komunitas formal. Negara kemudian dibentuk untuk menjaga kehidupan bersama. Karena itu, negara tidak boleh membalik urutan tersebut sampai manusia seolah-olah hanya menjadi objek dari sistem yang dibuatnya sendiri.

Negara yang substantif harus mengembalikan manusia kepada martabatnya. Penduduk bukan nomor. Warga negara bukan kartu identitas. Rakyat bukan suara. Manusia harus dipandang sebagai subjek kehidupan yang mempunyai akal, rasa, kehendak, keluarga, masyarakat, budaya, harapan, dan masa depan. Kemajuan yang benar bukan sekadar menghasilkan lebih banyak barang, tetapi membuat manusia semakin mampu menjalani kehidupan yang bermartabat.

Keluarga juga harus dikembalikan kepada posisinya. Peradaban tidak lahir dari kantor pemerintah, tetapi dari rumah. Di sanalah manusia pertama kali belajar tanggung jawab, kasih sayang, disiplin, kejujuran, musyawarah, dan rasa memiliki. Negara dapat membangun sekolah, tetapi keluarga membangun manusia. Negara dapat membangun hukum, tetapi keluarga menanamkan dasar moral. Karena itu, pembangunan negara substantif yang mengabaikan keluarga akan kehilangan fondasi.

Masyarakat pun tidak boleh dilemahkan oleh negara. Negara yang sehat bukan negara yang

mengambil alih seluruh fungsi kehidupan. Masyarakat harus tetap mempunyai daya hidup, gotong royong, organisasi, budaya, dan kemampuan menyelesaikan banyak persoalan sendiri. Negara hadir ketika skala persoalan membutuhkan kewenangan yang lebih besar, bukan untuk membuat masyarakat kehilangan kemampuan hidup.

Nusantara harus dijaga dalam keseluruhan perjalanan ini. Sebab Indonesia sebagai negara berdiri di atas ruang peradaban yang jauh lebih tua. Bahasa, adat, budaya, alam, laut, gunung, hutan, sistem sosial, spiritualitas, pengetahuan lokal, dan berbagai bentuk kehidupan masyarakat telah tumbuh jauh sebelum Republik lahir. Negara boleh berubah. Sistem boleh berubah. Konstitusi boleh diperbaiki. Pemerintahan boleh berganti. Namun Nusantara harus tetap hidup.

Itulah mengapa Restore Indonesia, Free Indonesia, dan Save Nusantara tidak dapat dipisahkan. Restore Indonesia berarti memulihkan negara agar kembali kepada tujuan. Free Indonesia berarti membangun kemampuan agar kemerdekaan tidak berhenti sebagai status. Save Nusantara berarti menjaga manusia, keluarga, masyarakat, budaya, alam, dan peradaban yang menjadi isi dari negara dan kemerdekaan itu sendiri.

Indonesia yang dipulihkan tetapi tetap bergantung belum sepenuhnya bebas. Indonesia yang bebas tetapi kehilangan Nusantara juga kehilangan alasan untuk merdeka. Karena itu, ketiganya harus berjalan bersama. Negara diperbaiki, kapasitas bangsa dibangun, dan peradaban dijaga.

Kemerdekaan substantif juga tidak berarti menutup diri dari dunia. Indonesia tidak perlu menjadi bangsa yang anti-asing, anti-Barat, anti-Timur, anti-investasi, atau anti-globalisasi. Dunia modern dibangun melalui hubungan. Negara yang merdeka bukan negara yang tidak membutuhkan siapa pun. Negara yang merdeka adalah negara yang mempunyai cukup kemampuan untuk bekerja sama tanpa kehilangan hak menentukan pilihan.

Indonesia harus mampu berkata ya ketika kerja sama membawa manfaat. Mampu berkata tidak ketika kepentingan fundamental harus dijaga. Mampu belajar dari siapa pun tanpa kehilangan kemampuan berpikir sendiri. Mampu menerima teknologi sambil membangun teknologi. Mampu menerima investasi sambil memperkuat industri nasional. Mampu masuk ke dalam dunia tanpa kehilangan Nusantara.

Di sinilah kemerdekaan menemukan kedewasaannya. Bangsa yang belum dewasa mungkin membutuhkan musuh untuk merasa bersatu. Bangsa yang dewasa tidak perlu membenci siapa pun untuk mengetahui siapa dirinya. Persatuan lahir dari kesadaran rumah bersama, bukan dari kebencian terhadap pihak lain.

Karena itu, perjalanan menuju 2045 tidak boleh hanya membangun Indonesia yang lebih besar. Indonesia harus menjadi lebih matang. Bukan hanya lebih kaya, tetapi lebih adil. Bukan hanya lebih digital, tetapi lebih manusiawi. Bukan hanya lebih kuat pemerintahannya, tetapi lebih kuat rakyatnya. Bukan hanya lebih modern, tetapi lebih mampu menjaga

identitas dan alamnya. Bukan hanya lebih dikenal dunia, tetapi lebih dirasakan oleh rakyatnya sendiri.

Satu abad kemerdekaan nantinya akan menjadi ujian besar. Indonesia 2045 tidak perlu membuktikan bahwa negara ini ada. Yang harus dibuktikan adalah bahwa negara ini semakin mampu memenuhi tujuan keberadaannya. Rakyat semakin berdaulat, hukum semakin adil, ekonomi semakin memakmurkan, teknologi semakin dikuasai, budaya semakin hidup, alam semakin dijaga, dan bangsa semakin mampu menentukan masa depannya sendiri.

Jika semua itu belum sempurna pada 2045, perjalanan juga tidak selesai. Sebab negara substantif bukan titik akhir. Negara substantif adalah proses terus-menerus mendekatkan realitas kepada tujuan. Selalu ada hal yang harus diperbaiki. Selalu ada tantangan baru. Selalu ada generasi baru yang harus belajar.

Justru di situlah harapan berada. Sesuatu yang belum selesai masih dapat diperbaiki. Sistem yang salah dapat dikoreksi. Institusi yang lemah dapat diperkuat. Konstitusi dapat disempurnakan melalui mekanisme yang sah. Ekonomi dapat diarahkan kembali. Teknologi dapat dikuasai. Pendidikan dapat diperbaiki. Masyarakat dapat diperkuat. Rakyat dapat semakin sadar.

Karena itu, 17 Agustus yang belum selesai bukan judul tentang keputusasaan. Ini adalah judul tentang **kemungkinan**. Kemungkinan bahwa bangsa yang telah merdeka selama 81 tahun masih dapat tumbuh lebih dewasa, bahwa negara formal dapat semakin substantif, dan bahwa rakyat tidak hanya menjadi pemilih, tetapi

benar-benar menjadi pemilik kedaulatan. Kemungkinan bahwa Pancasila tidak hanya dihafal, tetapi hidup dalam sistem, bahwa konstitusi tidak hanya dibaca ahli, tetapi benar-benar dipahami sebagai kesepakatan fundamental rakyat, serta bahwa pemerintah semakin memahami dirinya sebagai penerima mandat.

Kemungkinan tersebut juga mencakup kemakmuran yang semakin luas, hukum yang semakin adil, dan Nusantara yang tetap hidup di tengah modernitas. Karena itu, setiap 17 Agustus seharusnya tidak hanya menjadi hari untuk mengenang keberanian generasi 1945, tetapi juga menjadi hari ketika generasi sekarang bertanya kepada dirinya sendiri apa yang sudah dilakukan untuk meneruskan kemerdekaan. Apakah kita hanya menikmati hasil kemerdekaan atau ikut menjaga, apakah kita hanya mengkritik negara atau ikut membangun kapasitas, dan apakah kita hanya menuntut hak atau memahami tanggung jawab? Apakah kita hanya memilih pemimpin atau ikut menjaga arah negara, serta apakah kita hanya mengingat para pendiri bangsa atau melanjutkan pekerjaan mereka?

Pertanyaan seperti itu membuat peringatan kemerdekaan hidup. Merah Putih kemudian bukan hanya simbol masa lalu, tetapi amanah masa depan. Bendera itu tidak menjadi milik pemerintah tertentu, tidak menjadi milik partai tertentu, dan tidak menjadi milik kelompok tertentu, melainkan menjadi simbol rumah bersama yang harus dijaga melampaui pergantian kekuasaan. Pemerintah boleh berganti, partai boleh menang dan kalah, konstitusi dapat

diperbaiki, institusi dapat ditata, dan generasi akan berganti, namun rumah bersama harus tetap dijaga.

Karena itu, kecintaan kepada Indonesia tidak diukur dari seberapa sering seseorang menyatakan cinta kepada negara. Kecintaan terlihat dari kesediaan menjaga agar negara tidak kehilangan tujuannya. Kadang cinta berarti mendukung, kadang cinta berarti mengkritik, dan kadang cinta berarti menolak penyimpangan. Kadang cinta berarti bekerja tanpa sorotan, membangun teknologi, mengajar, meneliti, bertani, menjaga hukum, menjaga budaya, menjaga alam, dan membesarkan keluarga, karena semua dapat menjadi cara menjaga kemerdekaan.

Pada akhirnya, bangsa tidak dibangun hanya oleh mereka yang berdiri di podium. Bangsa juga dibangun oleh jutaan manusia yang menjaga kehidupan sehari-hari. Dari sanalah kekuatan Nusantara tumbuh.

Maka setelah 81 tahun, kita tidak perlu mengakhiri refleksi ini dengan kesedihan. Justru kita mempunyai alasan untuk optimistis. Republik masih berdiri. Bangsa masih mempunyai ruang untuk memperbaiki dirinya. Rakyat masih dapat belajar. Sistem masih dapat dikoreksi. Teknologi memberi kemungkinan baru. Generasi muda membawa energi baru. Pengalaman panjang memberi pelajaran yang tidak dimiliki bangsa yang baru lahir.

Yang dibutuhkan adalah keberanian untuk mengubah introspeksi menjadi tindakan. Namun tindakan tersebut bukan tindakan terburu-buru, bukan tindakan destruktif, dan bukan revolusi kekerasan, melainkan transformasi yang sadar, damai,

konstitusional, dan berorientasi jangka panjang. Membangun manusia, memperkuat keluarga, menghidupkan masyarakat, menjaga Nusantara, dan mencerdaskan rakyat merupakan bagian dari pekerjaan tersebut. Demikian pula memperbaiki institusi, menjaga hukum, membangun teknologi, memperkuat ekonomi, dan memulihkan kedaulatan merupakan bentuk pekerjaan kemerdekaan.

Karena itu, judul **17 Agustus yang Belum Selesai** pada akhirnya tidak berarti hari kemerdekaan belum datang. Hari itu telah datang pada 1945, dan kemerdekaan telah menjadi dasar kehidupan Republik. Yang belum selesai adalah tanggung jawab yang lahir darinya, karena setiap generasi menerima sebagian pekerjaan.

Generasi 1945 merebut hak bangsa untuk menentukan masa depan. Generasi hari ini menerima hak tersebut dan harus memperbesar kemampuan menggunakannya, sementara generasi 2045 kelak akan menerima hasil dari keberanian atau kelalaian kita hari ini. Maka tugas kita bukan mengulang kata merdeka lebih keras, tetapi membuat kata itu lebih dalam.

Merdeka bukan hanya karena tidak diperintah bangsa lain. Merdeka karena mampu berpikir, mampu menentukan pilihan, mampu mengelola kekayaan, dan mampu memastikan hukum tidak dapat dibeli. Merdeka karena pangan dan energi terjaga, teknologi dan pengetahuan dikuasai, budaya percaya kepada dirinya sendiri, dan rakyat benar-benar mempunyai daya terhadap negara. Ketika semua itu semakin nyata, kemerdekaan formal menemukan substansinya.

Ketika negara semakin mampu melindungi manusia, memakmurkan rakyat, menghadirkan keadilan, mencerdaskan kehidupan, menjaga kedaulatan, serta merawat Nusantara, Republik tidak hanya bertambah umur. Republik bertambah dewasa. Karena itu, pada 17 Agustus berikutnya, ketika Merah Putih kembali naik ke langit, mungkin pertanyaan kita tidak lagi berhenti pada apa yang telah dilakukan para pendahulu untuk kemerdekaan. Kita juga perlu bertanya apa yang sedang kita lakukan agar kemerdekaan tetap layak diwariskan.

Karena kemerdekaan terbaik bukan hanya kemerdekaan yang berhasil direbut. Kemerdekaan terbaik adalah kemerdekaan yang mampu **dirawat, diperbaiki, diperdalam, dan diwariskan dalam keadaan lebih baik daripada ketika kita menerimanya**. Itulah amanah 17 Agustus, dan itulah pekerjaan yang belum selesai. Justru karena belum selesai, masih ada ruang bagi kita untuk ikut menulis kelanjutannya.