

# Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XI/2013 tentang Pembatalan Frasa Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara

Hastangka\*, Armaidly Armawi\*\* dan Kaelan\*\*\*

Pancasila, Fakultas Filsafat, Universitas Gadjah Mada  
Jl. Olahraga, Caturtunggal, Depok, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta 55281

## Abstract

*The term Four Pillar became a public debate. The main problem is the use of the Four Pillars term consisting of Pancasila, the 1945 Constitution, NKRI, and Bhinneka Tunggal Ika has raised questions from the community. This research is a qualitative research that examines the existing norms and legislation through the normative laws approach. The purpose of this research is to analyze the normative laws and the impact of the Constitutional Court's decision on the use of the Four Pillars term. The Constitutional Court's decision is in accordance with the logic of legal language and the prevailing rules related to the concept and the nature of Pancasila, the 1945 Constitution, the Unitary State of the Republic of Indonesia, and Unity in Diversity can not be categorized into one of the same variants is true. In this case the MPR RI has made a mistake in the language logic using the term 4 Pilar MPR RI.*

**Keywords:** *four pillar, Pancasila, NKRI, constitution, constitutional court.*

## Intisari

Istilah Empat Pilar menjadi perdebatan publik. Pokok persoalannya yaitu penggunaan istilah Empat Pilar yang terdiri atas Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika telah menimbulkan pertanyaan dari masyarakat. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang mengkaji norma dan peraturan perundang-undangan yang ada melalui pendekatan penelitian hukum normatif. Tujuan penelitian ini adalah menganalisis dasar normatif dampak putusan Mahkamah Konstitusi terhadap penggunaan istilah Empat Pilar. Putusan MK telah sesuai dengan kaidah logika bahasa hukum dan kaidah yang berlaku terkait dengan konsep dan hakikat Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika tidak dapat dikategorikan menjadi satu varian yang sama. Dalam hal ini MPR RI telah melakukan kesalahan logika bahasa dalam menggunakan istilah 4 Pilar MPR RI.

**Kata Kunci:** Empat pilar, Pancasila, NKRI, konstitusi, Mahkamah Konstitusi.

## Pokok Muatan

A. Latar Belakang Masalah .....	231
B. Metode Penelitian .....	232
C. Hasil Penelitian dan Pembahasan .....	233
1. Awal munculnya Istilah Empat Pilar .....	232
2. Argumen MPR RI tentang Penggunaan Istilah Empat Pilar .....	236
3. Pokok Permohonan Para Pemohon .....	238
4. Penafsiran atas UU Nomor 2 Tahun 2011 .....	238
5. Kerugian Konstitusional .....	239
6. Penjelasan Pemerintah .....	240
7. Pendapat Mahkamah dan Amar Putusan .....	240
8. Analisis Putusan .....	241
C. Kesimpulan .....	243

\* Alamat Korespondensi: hastangka@gmail.com.

\*\* Alamat Korespondensi: armaidy@ugm.ac.id.

\*\*\* Alamat Korespondensi: kaelanms@yahoo.com.

## A. Pendahuluan

Istilah Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara telah menimbulkan perdebatan di Indonesia. Sejak diperkenalkannya sosialisasi Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) yaitu Pancasila, UUD 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dan Bhinneka Tunggal Ika, pada tahun 2009, istilah Empat Pilar dianggap sebagai suatu peletak dasar kehidupan berbangsa dan bernegara. Sosialisasi Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara yang dilakukan oleh MPR RI pada awal diperkenalkan di era kepemimpinan Taufiq Kiemas sebagai ketua MPR RI (2009-2014) banyak mendapat kritik dan menimbulkan perdebatan di kalangan masyarakat, akademisi dan para pendidik. Penggunaan istilah Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara menjadi pro dan kontra dalam konteks ideologis, kefilosofan, dan hukum.

Pada konteks yuridis, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XI/2013 tentang perkara pengujian materiil terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (3 April 2014, hal. 87) amar putusannya menyatakan bahwa:

1.1 Frasa “empat pilar berbangsa dan bernegara” yaitu dalam Pasal 34 ayat 3b huruf a Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5189) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1.2 Frasa “empat pilar berbangsa dan bernegara” yaitu dalam Pasal 34 ayat 3b huruf a Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Lembaran

Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5189) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Berdasarkan berbagai fakta dan realitas di atas menunjukkan bahwa persoalan tentang Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara menjadi suatu kajian yang penting dalam konteks studi filsafat dan hukum saat ini karena pertama, penggunaan istilah Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara menimbulkan kontroversi berkaitan dengan konteks kerangka konseptual hakikat negara, dasar negara Indonesia, dan tujuan negara yang pada akhirnya berpengaruh pada komitmen, filosofi, dan jati diri dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di masyarakat. Sudjito dalam kesaksian pada sidang uji materiil Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, 14 Maret 2014 di Gedung MK mengungkapkan bahwa kontroversi istilah Empat Pilar bukan sesederhana persoalan kamus bahasa. Persoalan ini pada dasarnya menyangkut filosofi ideologi, keberlangsungan negara, dan nasib generasi penerus yang perlu dikoreksi.

Kedua, istilah Empat Pilar memunculkan permasalahan terkait prinsip penormaan hukum di Indonesia karena telah menimbulkan gejolak pemikiran dan menjadi problem pokok kefilosofan dan hukum yaitu perdebatan tentang substansi, sumber pengetahuan, dan nilai yang mendasari Empat Pilar tersebut. Masalah ini menarik untuk diteliti karena mengakibatkan munculnya kesenjangan pengetahuan antara yang seharusnya dengan realitas yang ada. Istilah Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara dianggap sebagai kebenaran yang bisa diterima, memiliki basis nilai otoritatif yang benar, dan dasar ontologis yang *legitimate* (sah). Ketiga, wacana tentang kedudukan dan fungsi Pancasila sebagai dasar negara kembali diperdebatkan dalam dinamika Empat Pilar, karena dalam norma hukum nasional Pancasila disebut sebagai sumber dari segala sumber hukum bukan sebagai pilar. Keempat, istilah Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara sebagai

objek material dalam penelitian ini perlu didekati dengan pendekatan kajian hukum normatif yang selama ini belum dilakukan. Kelima, istilah Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara belum menjadi kajian ilmiah dan menjadi fokus penelitian di bidang filsafat dan hukum. Untuk itu, perlu penjelasan yang komprehensif terkait dengan kritik atas penggunaan istilah Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara di masyarakat yang selama ini masih menimbulkan perdebatan.

## B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan bagian dari penelitian disertasi tentang kajian filosofis atas empat pilar ditinjau dari perspektif filsafat bahasa. Penelitian ini membahas analisis putusan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan istilah yang digunakan dalam salah satu pasal pada UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Jenis penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang mengkaji norma dan peraturan perundang-undangan yang ada melalui pendekatan kefilosofatan dan hukum normatif. Tahapan penelitian ini meliputi inventarisasi data, kategorisasi data, dan analisis data untuk merumuskan pokok-pokok materi penelitian sesuai dengan persoalan yang dikaji. Adapun tahapan penelitian dapat dijelaskan sebagai berikut: data penelitian, adapun sumber data penelitian terdiri dari data primer yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XI/2013, UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Sedangkan data sekunder ialah hasil kajian sebelumnya terkait persoalan 4 pilar, risalah sidang tentang RUU parpol, Keppres, peraturan menteri, dll dan data tersier ialah buku yang diterbitkan oleh MPR RI, Majalah resmi MPR RI, berita *online* maupun *offline*, pandangan pakar di

media, dan buku pendukung lainnya yang terkait dengan penelitian ini.

Metode analisis data menggunakan metode 1). Interpretasi, peneliti berusaha melakukan penafsiran dan mengungkap esensi ontologis, epistemologis, dan aksiologis dari bacaan/teks yang ada. Metode interpretasi ini memfokuskan pada tiga yaitu interpretasi gramatikal, interpretasi sistematis logis dan interpretasi komparatif.<sup>1</sup> 2). Hermeneutik, analisis ini digunakan untuk memahami teks yang ada di dalam bacaan. Teks dimaknai sebagai serangkaian tanda yang di tata dengan cara tertentu oleh penulis untuk menyampaikan makna tertentu. Secara khusus, makna suatu teks tergantung dari dua faktor yaitu: 1) makna individual, 2) makna yang terdapat dalam fungsi-fungsi tanda tertentu di dalam teks yang tersusun.<sup>2</sup> Analisis hermeneutik pada dasarnya lebih memfokuskan pada aspek kebahasaan dalam teks seperti aspek sintaktik yaitu berkaitan dengan struktur gramatika. Aspek semantik yang berkaitan dengan arti simbolik seperti konotatif dan denotatif. Aspek pragmatik yang berkaitan dengan proses pembentukan kata, pengelompokan kata, sejarah tulisan, pembentukan kalimat, tanda baca, dan pengucapan yang berpengaruh pada perilaku manusia. Analisis ucapan dalam bahasa sering dikenal dengan teori *Speech Act* yang dikembangkan oleh J.L Austin. Teori *Speech Act* (dikenal sebagai teori ungkapan bahasa). Teori *Speech Act* terdiri dari *locutionary*, *perlocutionary*, dan *illocutionary*. J.L Austin membedakan istilah tersebut masih secara umum. Pengertian *locutionary act* ialah tindakan ujaran/ungkapan bahasa yang memiliki isi/muatan tertentu. *Perlocutionary act* ialah tindakan bahasa/ungkapan bahasa yang memiliki dampak tertentu. Sedangkan *illocutionary act* (tindakan ilokusi) ialah tindakan yang dilakukan di dalam pengucapan kata.<sup>3</sup> Tindakan ilokusi terdiri atas *verdictive*, *exercitive*, *commissive*, *behavitives*, dan *expositive*.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Hyronimus Rhiti, 2011, *Filsafat Hukum edisi Lengkap (dari klasik ke postmodernisme)*, Universitas Atmajaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm.230.

<sup>2</sup> Jorge J.E Gracia, "Texts and Their Interpretation", *The Review of Metaphysics*, Vol. 43, No. 3, Maret 1990, hlm. 496.

<sup>3</sup> Jennifer Saul, 2006, "Pornography, Speech Acts and Context", *Proceedings of the Aristotelian Society*, Vol. 106, 2006, hlm. 231.

<sup>4</sup> Oishi, Etsuko, "Austin's Speech Act Theory and the Speech Situation", *Esercizi Filosofici*, Vol. 1, 2006, hlm. 3-5.

## C. Pembahasan

### 1. Awal munculnya Istilah Empat Pilar

Istilah Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara mulai dikenal sejak Taufiq Kiemas dipilih secara aklamasi sebagai ketua MPR RI pada bulan Oktober 2009. Sebelumnya MPR RI tidak pernah menggunakan istilah Empat Pilar dalam melaksanakan agenda kerjanya. Misalnya, pada periode 2004-2009, MPR RI menggunakan istilah “sosialisasi putusan MPR RI”. Sosialisasi putusan MPR RI yang dimaksud ialah UUD 1945 hasil perubahan dan Ketetapan MPR RI yang dirasa perlu dimasyarakatkan agar diketahui publik dan penyelenggara negara karena banyak masyarakat tidak mengetahui produk atau putusan MPR RI. Kepemimpinan MPR RI kemudian berganti, pada tahun 2009, maka berubah istilah nama “sosialisasi putusan MPR RI” menjadi “sosialisasi 4 Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara” pada periode kepemimpinan Taufiq Kiemas (2009-2014) yaitu Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika. Pada saat itulah, Taufiq Kiemas dikenal sebagai pencetus dan penggagas 4 Pilar Kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>5</sup>

Istilah Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara yang diletakkan oleh Taufiq Kiemas sebagai istilah yang digunakan untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang pentingnya Pancasila, UUD 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika. Pada masa kepemimpinan Taufiq Kiemas sosialisasi Empat Pilar menjadi program utama yang dilakukan oleh MPR RI. Pada awalnya, MPR RI hanya menyosialisasikan UUD 1945 dan Ketetapan MPR RI, namun seiring perkembangannya MPR RI menganggap perlu menyosialisasikan 3 pilar lainnya dalam kegiatan sosialisasi. Kegiatan itu kemudian disebut sosialisasi 4 pilar yakni: Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika.<sup>6</sup>

Pada tanggal 17-19 Juni 2011, MPR RI melakukan uji sahih Metode dan Materi Sosialisasi

4 Pilar melalui loka karya di hotel Shantika, Jakarta. Kegiatan ini dibagi menjadi 5 sesi. Sesi I membahas tentang Pancasila dilihat dari sejarah, nilai-nilai yang terkandung di dalam sila-sila sebagai ideologi pilihan dan tantangan kekinian, serta solusi menghadapinya. Sesi II membahas UUD NRI 1945 dilihat dari sejarah masa keberlakuan, Sebagai dasar negara yang menganut paham konstitusionalisme dan implementasinya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sesi III membahas NKRI dilihat dari sejarah sebelum dan sesudah kemerdekaan, Sebagai pilihan bangsa dan tujuan membentuk negara kesatuan. Sesi IV membahas Bhinneka Tunggal Ika dilihat dari sejarahnya, keanekaragaman yang dimiliki sebagai kekayaan dan pemersatu bangsa. Sesi V membahas metode dan teknik penyampaian materi sosialisasi untuk mengetahui cara atau teknik penyampaian materi agar lebih efektif, tepat sasaran, dan mudah dipahami.<sup>7</sup>

#### a. Dasar Politis

Persoalan kebangsaan dan kenegaraan yang terjadi di Indonesia menjadi titik tolak perlunya sosialisasi Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara. Menurut pandangan MPR RI bahwa persoalan kebangsaan dan kenegaraan yang terjadi di Indonesia karena abai dan lalai dalam mengimplementasikan Empat Pilar dalam kehidupan sehari-hari. Liberalisme ekonomi terjadi karena masyarakat mengabaikan sila-sila dalam Pancasila terutama sila kemanusiaan yang adil dan beradab dan sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Konflik horizontal terjadi karena masyarakat mengabaikan Bhinneka Tunggal Ika.<sup>8</sup>

Tema-tema yang selalu muncul dalam pertemuan MPR ialah terkait persoalan sosial, lingkungan, kemanusiaan, dan kesejahteraan. Tema tersebut menjadi sangat menarik untuk diperbincangkan dalam setiap pertemuan

<sup>5</sup> Majalah Majelis Edisi No.12/TH.X/Desember 2016, hlm. 6.

<sup>6</sup> Majalah Majelis Edisi No.07/TH.V/Julai 2011, hlm. 3.

<sup>7</sup> Majalah Majelis Edisi No.07/TH.V/Julai 2011, hlm.26.

<sup>8</sup> MPR RI dalam Buku Tanya Jawab Empat Pilar, hlm. 4.

MPR karena isu tersebut dapat membuat peserta seolah peka terhadap realitas yang ada di lingkungannya.<sup>9</sup> Pandangan lain juga menjelaskan bahwa munculnya ideologi lain seperti radikalisme, khilafatisme, liberalisme, sosialisme, komunisme, dan kapitalisme dapat mengancam eksistensi ideologi Pancasila dalam kehidupan sosial dan politik, jika ia hanya sekedar menjadi simbol ideologis bangsa dan negara Indonesia, tanpa upaya penerjemahan praksis dan aksiologis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>10</sup>

Haris menjelaskan persoalan pokok kebangsaan dan demokrasi di era reformasi ialah demokrasi Indonesia cenderung terperangkap sekedar sebagai demokrasi elektoral-prosedural. Sedangkan masalah kebangsaan ialah rapuhnya nilai-nilai kebangsaan dan ke-Indonesia-an. Haris menegaskan bahwa problem bangsa ini tidak hanya kecenderungan pembiaran oleh negara atas tindakan kekerasan dan anarki tetapi juga kecenderungan keberpihakan para oknum penyelenggara negara. Ironisnya, nyaris tidak ada satu pun partai politik yang secara sportif menggugat cara negara menangani kasus tindak kekerasan dan anarki yang bersifat sektarian.<sup>11</sup>

#### **b. Dasar Sosiologis**

Persoalan sosial, kemanusiaan, dan kriminalitas menjadi sorotan utama dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara sejak pasca reformasi. Bangsa Indonesia yang secara kebudayaan dan etika dikenal sebagai masyarakat yang ramah, murah senyum, dan toleran kini hanya menjadi sekedar mitos. Sebagaimana terungkap dalam Ketetapan

MPR RI Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa dan Pidato pengukuhan Honoris Causa Taufiq Kiemas menyebutkan bahwa sejumlah tantangan kebangsaan mewarnai kehidupan Indonesia di era Reformasi yaitu konflik sosial yang sering berkepanjangan, berkurangnya sopan santun, dan budi pekerti luhur dalam pergaulan sosial, melemahnya kejujuran dan sikap amanah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, pengabaian terhadap ketentuan hukum dan peraturan, dan sebagainya yang disebabkan oleh berbagai faktor baik yang berasal dari dalam maupun luar negeri.<sup>12</sup>

Perubahan sosial-politik, Indonesia sejak jatuhnya Soeharto tahun 1998 melalui gerakan reformasi membawa dampak yang signifikan terhadap pola pikir dan tindakan masyarakat. Berbagai aksi anarki dan kekerasan muncul sepanjang proses gerakan reformasi 1998. Setelah berhentinya Soeharto dari jabatan presiden, gelombang protes dan tindakan kekerasan terus mewarnai kehidupan berbangsa dan bernegara. Berbagai media baik cetak maupun elektronik memuat berbagai topik tentang kekerasan baik kasus kriminal, pembunuhan, pencurian, konflik antar warga, gerakan terorisme, tawuran antar pelajar, konflik antar masyarakat dengan aparat penegak hukum, konflik TNI dan Polri semakin intensif bermunculan di Indonesia. Realitas sosial di atas juga diperkuat dengan pandangan Hafsah yang mengungkapkan bahwa berbagai fenomena sosial yang terjadi di sekeliling masyarakat antara lain intoleransi antar agama, penistaan agama, kekerasan, pelanggaran HAM, gerakan separatisme,

<sup>9</sup> Majalah Majelis Edisi No.01/TH. IX/Januari 2015, hlm. 65.

<sup>10</sup> Hajriyanto Y Thohari, "Strategi Pembudayaan Nilai-nilai Pancasila di bidang Sosial dan Politik dalam perspektif ke-Indonesia-an", *Prosiding, Kongres Pancasila V 2013 Strategi Pembudayaan Nilai-nilai Pancasila dalam Menguatkan Semangat ke-Indonesia-an*, Yogyakarta, 31 Mei- 1 Juni 2013, hlm. 31-38.

<sup>11</sup> Syamsuddin Haris, 2014, *Masalah-Masalah Demokrasi dan Kebangsaan Era Reformasi*, Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, hlm. 14-15.

<sup>12</sup> Taufiq Kiemas, "Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara Sebagai Sumber Moralitas dan Hukum Nasional", *Pidato Ilmiah, Penganugerahan Gelar Doctor Honoris Causa Universitas Trisakti*, 2013, Jakarta, hlm. 4.

pemaksaan kehendak, dan kemiskinan yang semakin bertambah menjadi penanda bahwa masyarakat Indonesia semakin jauh dari jati diri yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila.<sup>13</sup>

Secara sosiologis nampak melemahnya nilai dan norma dasar masyarakat yang memegang tradisi berbudaya, santun dalam berperilaku, dan toleran, serta tabu melakukan tindakan kekerasan atau anarki menjadi akar persoalan konflik sosial yang terjadi sejak era reformasi. Bahkan, Lindblad dan Colombijn memberikan istilah kepada Indonesia sebagai negara kekerasan (*Indonesia is violent country*). Secara umum, masyarakat kehilangan kepercayaan kepada pemerintah dengan maraknya berbagai kasus korupsi yang dilakukan oleh penyelenggara negara dari lingkaran eksekutif, yudikatif, dan legislatif.<sup>14</sup>

Konflik komunal yang semakin menyebar di berbagai daerah dengan diikuti konflik para pendukung partai politik melalui pemilihan kepala daerah, pemilihan presiden, dan pemilihan Gubernur telah membawa perubahan besar terhadap perilaku masyarakat Indonesia semakin kehilangan jati diri sebagai bangsa dan lunturnya nilai-nilai Pancasila yang seharusnya menjadi pedoman dan panduan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Fenomena sosial yang terjadi di masyarakat telah membawa keprihatinan dari para penyelenggara negara kemudian pentingnya untuk kembali kepada Pancasila atau jati diri bangsa Indonesia. Atas dasar itulah, sosialisasi tentang empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara dirumuskan dan dilakukan di masyarakat.

### c. Dasar Yuridis

Taufiq Kiemas, Ketua MPR RI dalam pidato ilmiah penganugerahan gelar *Doctor Honoris Causa* di Universitas Trisakti, 10 Maret 2013 menyatakan bahwa MPR RI dalam melakukan sosialisasi dan pembudayaan Empat Pilar berlandaskan dasar konstitusional pada pasal 15 ayat 1 huruf e Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bahwa salah satu tugas pimpinan MPR RI ialah memasyarakatkan UUD 1945 sebagaimana bunyi pasal 15 sebagai berikut: “mengoordinasikan anggota MPR untuk memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. (Pasal 15 ayat 1 huruf e, UU No. 27 Tahun 2009 tentang MD 3). Namun pada pasal 15 ayat 1 huruf e tersebut tidak menyebutkan istilah 4 Pilar. Kemudian, juga disebutkan atas dasar Pasal 12 huruf c dan huruf d Keputusan MPR RI Nomor 1/MPR/2010 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI yang menyatakan Anggota MR RI mempunyai kewajiban memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memperkuat dan memelihara kerukunan nasional serta menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan semangat Bhinneka Tunggal Ika.<sup>15</sup> Begitu juga pada pasal 12 tersebut istilah Empat Pilar tidak ditemukan.

Pada perkembangan selanjutnya, MPR RI memiliki pandangan bahwa dasar yuridis terkait dengan konsep dan program Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara

<sup>13</sup> Mohammad Jafar Hafisah, “Strategi Pembudayaan Nilai-nilai Pancasila di bidang Sosial dan Politik dalam perspektif ke-Indonesia-an”, *Prosiding, Kongres Pancasila V 2013 Strategi Pembudayaan Nilai-nilai Pancasila dalam Menguatkan Semangat ke-Indonesia-an*, Yogyakarta, 31 Mei- 1 Juni 2013, hlm. 3.

<sup>14</sup> Thomas J. Lindblad, *et al.*, 2002, *Roots of Violence in Indonesia*, KITV, Belanda, hlm. 1.

<sup>15</sup> Taufik Kiemas, “Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara sebagai Sumber Moralitas dan Hukum Nasional”, *Pidato, Penganugerahan Gelar Doctor Honoris Causa di Universitas Trisakti, Jakarta, 10 Maret 2013*, hlm.16.

atau Empat Pilar MPR RI berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik Pasal 34. Namun, setelah pasal tersebut digugat oleh kelompok masyarakat di Mahkamah Konstitusi dengan putusan MK bahwa empat pilar sudah tidak lagi memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan bertentangan dengan UUD 1945, maka, MPR RI sampai sekarang tidak memiliki dasar yuridis terkait sosialisasi Empat Pilar.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 7 menjelaskan bahwa Ketetapan MPR RI menjadi bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan, namun sampai sejauh ini belum ada ketetapan MPR RI terkait program dan sosialisasi Empat Pilar untuk dijadikan dasar yuridisnya. Meskipun dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pasal 5 huruf b menjelaskan bahwa “MPR bertugas: (b) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika”. Namun, pasal tersebut tidak menjelaskan penggunaan istilah Empat Pilar. Istilah Empat pilar tidak ditemukan pada pasal tersebut karena secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tidak menegaskan tentang pemasyarakatan Empat Pilar yang terdiri Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.

Pada fase berikutnya tahun 2015, MPR RI menjelaskan dasar hukum sosialisasi

Empat Pilar MPR RI merujuk pada tiga peraturan yaitu pertama, UU Nomor 17 Tahun 2014 *Jo* UU Nomor 42 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD Pasal 5 huruf a dan b, Pasal 11 huruf c. Namun isi pasal tersebut tidak menyebutkan adanya istilah Empat Pilar atau Empat Pilar sebagaimana yang dimaksud oleh MPR RI menjadi dasar hukumnya. Pada Pasal 11 huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 berbunyi bahwa: “memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika”. Pernyataan pada pasal ini sama dengan pernyataan pada pasal 5 huruf b terkait dengan tugas MPR yang berbunyi: “memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika”. Sehingga pasal 11 huruf c merupakan pengulangan dari pasal 5 huruf b pada UU Nomor 17 Tahun 2014. Perbedaannya pada pasal 5 UU Nomor 17 Tahun 2014 berbunyi bahwa “MPR bertugas” sedangkan pada pasal 11 berbunyi “anggota MPR berkewajiban”. Kedua, Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib MPR RI pasal 6 huruf a dan b, Pasal 13 huruf c. Ketiga, Inpres Nomor 6 Tahun 2005 tentang Dukungan kelancaran pelaksanaan Sosialisasi UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan MPR RI<sup>16</sup>. Dasar hukum yang diletakkan oleh MPR RI terkait penggunaan istilah atau program sosialisasi Empat Pilar MPR RI mengalami perubahan dibandingkan pada tahun 2014 MPR RI meletakkan dasar hukumnya merujuk pada UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD pasal 15 ayat 1 huruf e; Keputusan MPR RI No.1/MPR/2010 tentang Peraturan Tata Tertib

<sup>16</sup> Bahan Tayang Materi Sosialisasi Empat Pilar MPR RI, 2015, hlm, 2.

MPR, Pasal 22 ayat 1 huruf e; dan Inpres Nomor 6 Tahun 2005 tentang Dukungan Kelancaran Pelaksanaan Sosialisasi UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan MPR RI.<sup>17</sup>

## 2. Argumen MPR RI tentang Penggunaan Istilah Empat Pilar

MPR RI memberikan pengertian tentang Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara merupakan kumpulan nilai-nilai luhur yang harus dipahami oleh seluruh masyarakat dan menjadi panduan dalam kehidupan ketatanegaraan untuk mewujudkan bangsa dan negara yang adil, makmur, sejahtera, dan bermartabat.<sup>18</sup> Sedangkan, istilah “pilar” yang digunakan oleh MPR RI untuk menyebut empat pilar merujuk pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (edisi III tahun 2008) yang menyatakan bahwa pilar mengandung pengertian sebagai tiang penguat, dasar, yang pokok, atau induk.<sup>19</sup> MPR RI dalam keterangan pada sidang uji materiil UU Nomor 2 Tahun 2011 pada tanggal 17 Februari 2014 juga menjelaskan bahwa istilah “pilar” dalam empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara dimaknai sebagai hal yang pokok, mendasar dan esensial dalam kehidupan bangsa Indonesia yang memiliki sifat dinamis.<sup>20</sup> Keterangan Presiden pada sidang uji materiil Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 pada tanggal 17 Februari 2014 di Mahkamah Konstitusi mengakui bahwa:<sup>21</sup>

“istilah empat pilar kebangsaan memang bukanlah suatu istilah yang resmi, dicetuskan dalam sebuah ikrar yang didahului dengan melalui kajian ilmiah. Akan tetapi, dia merupakan semangat yang tumbuh dari sebuah refleksi yang hidup dan hidup dalam kehidupan masyarakat kita

dalam seluruh lapisan masyarakat atau tepatnya sebagian besar rakyat Indonesia. Untuk itulah perlu dipahami secara memadai bahwa makna empat pilar tersebut sehingga kita dapat memberikan penilaian secara tepat, arif, dan bijaksana terhadap empat pilar dimaksud dan dapat menempatkan secara akurat dan proporsional dalam hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara”.

Pada Majalah Majelis edisi No.1/ Th.IX/ Januari 2015 MPR RI menyebutkan bahwa empat pilar sebagai janji-janji kebangsaan MPR RI yang merupakan nilai-nilai luhur bangsa (Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika).<sup>22</sup> Berlainan dengan Majalah Majelis edisi No.9/TH.VIII/September 2014 menyebut empat pilar sebagai nilai-nilai dalam 4 konsensus dasar kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>23</sup> MPR RI memberikan pemaknaan khusus terhadap pengertian Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara yaitu:

“Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan bernegara adalah kumpulan nilai-nilai luhur yang harus dipahami oleh seluruh masyarakat dan menjadi panduan dalam kehidupan ketatanegaraan untuk mewujudkan bangsa dan negara yang adil, makmur, sejahtera, dan bermartabat, melalui pengamalan nilai-nilai Empat Pilar, maka diharapkan dapat mengukuhkan jiwa kebangsaan, nasionalisme, dan patriotisme generasi penerus bangsa untuk semakin mencintai dan berkehendak untuk membangun negeri. Empat pilar ini akan dapat menjadi panduan yang efektif dan nyata, apabila semua pihak, segenap

<sup>17</sup> Bahan Pembekalan anggota MPR RI Periode 2014-2019, Materi Sosialisasi, hlm, 2.

<sup>18</sup> Pimpinan MPR RI dan Tim kerja Sosialisasi MPR RI periode 2009-2014, 2012, *Empat Pilar Berbangsa dan Bernegara*, hlm, xx.

<sup>19</sup> Pimpinan MPR RI dan Tim kerja Sosialisasi MPR RI periode 2009-2014, 2012, *Empat Pilar Berbangsa dan Bernegara*, hlm, 6.

<sup>20</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 100/PUU-XI/2013 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 3 April 2014, hlm, 72.

<sup>21</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 100/PUU-XI/2013, perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 3 April 2014, hlm, 53.

<sup>22</sup> Majalah Majelis edisi No.1/ Th.IX/Januari 2015, hlm.21.

<sup>23</sup> Majalah Majelis edisi No.9/TH.VIII/September 2014, hlm. 4.

elemen bangsa, para penyelenggara negara dan masyarakat konsisten mengamalkannya dalam arti yang seluas-luasnya”.<sup>24</sup>

Argumen MPR RI menyatakan bahwa terminologi Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara dipahamkan sebagai metode pemasyarakatan untuk membangkitkan kembali semangat menjaga ke-Indonesia-an, jati diri bangsa, yakni nilai-nilai Pancasila yang ditengarai mulai redup pada akhir-akhir ini, khususnya pasca reformasi.<sup>25</sup>

### 3. Pokok Permohonan Para Pemohon

Menimbang bahwa Mahkamah telah mendengar keterangan Presiden pada persidangan tanggal 17 Februari 2014 yang pada pokoknya sebagai berikut:

Bahwa Pemohon adalah perseorangan warga negara Indonesia yang merasa dirugikan hak-hak konstitusionalnya dengan keberlakuan Pasal 34 ayat 3b huruf a Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Karena ketentuan tersebut menempatkan Pancasila sebagai salah satu pilar berbangsa dan bernegara yang sejajar dengan Undang-Undang Dasar 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan telah menimbulkan ketidakpastian hukum menurut Pemohon.

Menurut Pemohon, Pancasila dalam hal ini memiliki kedudukan yang tidak sama dengan Bhinneka Tunggal Ika dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, oleh karena itu penempatan Pancasila tersebut merupakan kesalahan yang fatal sehingga bertentangan dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

### 4. Penafsiran atas UU Nomor 2 Tahun 2011

Istilah Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara diperkenalkan secara yuridis melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (UU Partai Politik) pasal 34 ayat 3b huruf a yang berbunyi:

Pendidikan Politik sebagaimana dimaksud pada ayat 3a berkaitan dengan kegiatan: a) pendalaman mengenai empat pilar berbangsa dan bernegara yaitu Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Meskipun pada saat perancangan RUU perubahan atas UU Nomor 2 tahun 2008 sebelum menjadi Undang-Undang terdapat pandangan akhir dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) yang diwakili oleh Arif Wibowo terhadap RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menyebut dengan istilah “empat pilar konsensus dasar”.<sup>26</sup> Setelah menjadi UU istilah empat pilar konsensus dasar tersebut menghilang dan tidak muncul dalam UU dan menjadi istilah Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara. Kemudian, istilah Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara justru digunakan oleh MPR RI untuk memasyarakatkan pendidikan politik. Tim kerja sosialisasi Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara dari MPR RI menyatakan bahwa:

“Penyebutan Empat Pilar kehidupan berbangsa dan bernegara tidaklah dimaksudkan bahwa keempat pilar tersebut memiliki kedudukan yang sederajat. Setiap pilar memiliki tingkat, fungsi, dan konteks yang berbeda. Dalam hal ini posisi Pancasila tetap ditempatkan sebagai nilai fundamental berbangsa dan bernegara. Empat pilar dari konsepsi kenegaraan Indonesia

<sup>24</sup> Pimpinan MPR RI dan Tim kerja Sosialisasi MPR RI periode 2009-2014, 2012, *Empat Pilar Berbangsa dan Bernegara*, hlm. xx.

<sup>25</sup> Ahmad Farhan Hamid, “Strategi Pembudayaan Nilai-nilai Pancasila di bidang Sosial dan Politik dalam perspektif ke-Indonesia-an”, *Prosiding Kongres Pancasila V 2013 Strategi Pembudayaan Nilai-nilai Pancasila dalam Menguatkan Semangat ke-Indonesia-an*, Yogyakarta, 31 Mei- 1 Juni 2013, hlm. 18.

<sup>26</sup> Risalah Rapat Kerja Komisi II DPR RI dengan Menteri dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM-RUU Perubahan Atas UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Senin, 13 Desember 2010, hlm.16-17.

tersebut merupakan prasyarat minimal bagi bangsa ini untuk bisa berdiri kukuh dan meraih kemajuan berlandaskan karakter kepribadian bangsa Indonesia sendiri. Setiap warga Negara Indonesia harus memiliki keyakinan, bahwa itulah prinsip-prinsip moral ke Indonesian yang memandu tercapainya peri kehidupan bangsa yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur”.<sup>27</sup>

Pernyataan presiden dalam keterangan tertulis pada persidangan uji materiil UU Nomor 2 Tahun 2011 di atas berbeda dengan pandangan Taufiq Kiemas dalam naskah pidato ilmiah pengukuhan gelar *Doktor honoris causa* menyatakan istilah pilar yang dimaksud bukanlah mengandung pengertian sebagai tiang penyangga, tetapi sebagaimana disebutkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mengandung makna sebagai sesuatu yang dasar, pokok, atau induk. Taufiq Kiemas menyatakan bahwa penyebutan empat pilar tidak dimaksudkan bahwa keempat pilar tersebut memiliki kedudukan yang sederajat. Setiap pilar memiliki tingkat, fungsi, dan konteks yang berbeda.<sup>28</sup>

##### 5. Kerugian Konstitusional

Materi Pancasila sebagai Pilar tidak mempunyai panduan, bahan ajar, dan kurikulum, sehingga pendidik/dosen tidak dapat mengajarkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara secara maksimal. Pancasila sebagai Pilar tidak bisa dijelaskan secara ontologis, epistemologis dan aksiologis sehingga sebagai seorang peneliti/mahasiswa tidak dapat melakukan kajian ilmiah. Dengan demikian, secara nyata Pemohon telah dirugikan hak konstitusionalnya dengan diberlakukan Pasal 34 ayat 3b butir a UU Partai Politik.

Bahwa berdasarkan Pasal 2 Kode Etik Wartawan Indonesia (KEWI) yang menyebutkan “Wartawan Indonesia dengan penuh rasa tanggung jawab dan bijaksana mempertimbangkan patut tidaknya menyiarkan karya jurnalistik (tulisan,

suara, serta suara dan gambar) yang dapat membahayakan keselamatan dan keamanan negara, persatuan dan kesatuan bangsa...”. Penyebutan Pancasila sebagai Pilar berpotensi melanggar kode etik dan merugikan Pemohon dalam menjalankan profesinya dan berakibat mengancam persatuan, keselamatan, dan keamanan negara. Berdasarkan hal tersebut di atas kerugian konstitusional Pemohon telah nyata. Kerugian tersebut sebagai akibat digunakannya kata Pilar dalam Pasal 34 ayat (3b) butir a UU Partai Politik. Oleh karenanya sudah sepatutnya Pasal 34 ayat (3b) butir a UU Partai Politik untuk dicabut, dibatalkan, dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Posisi Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum menjadi tidak jelas di mata Pemohon, karena Pancasila sebagai dasar negara dirancukan dengan Pancasila sebagai salah satu Pilar kehidupan berbangsa dan bernegara. Bahwa mestinya DPR RI yang merupakan pembuat Undang-Undang harus memiliki skema dan pandangan yang jelas tentang Pancasila, dan jangan hanya menjadikan Pancasila sekadar kemasam untuk tujuan politik transaksional. Dengan ketidakjelasan skema dan pandangan lembaga legislatif semacam itu terhadap Pancasila, hak-hak konstitusional Pemohon menjadi terabaikan. Oleh karenanya Pemohon tidak heran manakala di masa mendatang Pancasila akan semakin tererosi dan tergerus, dan akan banyak lagi Undang-Undang yang akan kecolongan seperti yang kini diajukan hak uji materiil ini.

Pancasila disebut sebagai salah satu Pilar kehidupan berbangsa dan bernegara, maka sudah jelas potensi kerugian yang dialami terutama oleh generasi muda, saat ini maupun di masa mendatang dalam hal mana dapat menyesatkan kehidupan berbangsa dan bernegara. Bahwa dengan ditematkannya Pancasila sebagai “Pilar” dan bukan “Dasar Negara” jelas bertentangan dengan Pembukaan UUD 1945 alinea keempat dimana Pembukaan UUD 1945 merupakan Pernyataan Kemerdekaan (*Declaration of Independence*) yang

<sup>27</sup> Pimpinan MPR RI dan Tim kerja Sosialisasi MPR RI periode 2009-2014, 2012, *Empat Pilar Berbangsa dan Bernegara*, hlm. xii.

<sup>28</sup> Taufiq Kiemas, *Op.cit.*, hlm. 11.

sama sekali tidak dapat diubah. Oleh karena itu dengan diundangkannya UU Partai Politik khususnya Pasal 3b huruf a telah terjadi penghancuran sejarah yang tak ternilai harganya bagi bangsa dan negara Indonesia dan hal ini telah menimbulkan kerugian konstitusional bagi Pemohon.

Bahwa dengan diberlakukannya Undang-Undang *a quo* yang menempatkan Pancasila sebagai salah satu Pilar kehidupan berbangsa dan bernegara, dan bukan Dasar Negara, menurut Pemohon telah menimbulkan kerugian sejarah (pengetahuan sejarah, fakta sejarah, konteks dan peristiwa sejarah yang terjadinya bersifat *einmalig*, hanya sekali), yang akibatnya diperlukan sebuah kerja yang teramat besar untuk memperbaikinya berupa rekonstruksi sejarah (*historical reconstruction*) dan bagi Pemohon atau sekurangnya menurut akal sehat yang potensial akan menimbulkan kerugian hak-hak konstitusional Pemohon sebagaimana disebutkan dalam Pendapat Mahkamah Konstitusi sebagaimana tertuang dalam Putusan Nomor 100/PUU-IX/2013 dan putusan-putusan selanjutnya menyatakan bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional harus memenuhi diantaranya Kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dan dapat dipastikan akan terjadi.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas unsur kerugian hak konstitusional Pemohon yang dilanggar telah terbukti dan terpenuhi. Oleh karenanya sudah sepantasnya Pasal 34 ayat 3b butir a Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik untuk dicabut, dibatalkan, dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

## 6. Penjelasan Pemerintah

Istilah empat pilar kebangsaan memang bukanlah suatu istilah yang resmi, dicetuskan dalam sebuah ikrar yang didahului dengan melalui kajian ilmiah. Akan tetapi, dia merupakan semangat yang tumbuh dari sebuah refleksi yang hidup dan hidup

dalam kehidupan masyarakat kita dalam seluruh lapisan masyarakat atau tepatnya sebagian besar rakyat Indonesia. Untuk itulah perlu dipahami secara memadai bahwa makna empat pilar tersebut sehingga kita dapat memberikan penilaian secara tepat, arif, dan bijaksana terhadap empat pilar dimaksud dan dapat menempatkan secara akurat dan proporsional dalam hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Bahwa sejak tahun 1951, bangsa Indonesia dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 1951 menetapkan lambang negara bagi negara bangsa yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945. Ketetapan tersebut dikukuhkan dengan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 36A yang menyebutkan, “Lambang negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bineka Tunggal Ika.” Lambang negara Garuda Pancasila mengandung konsep yang sangat esensial dan merupakan pendukung, serta mengikat pilar-pilar dimaksud. Burung Garuda yang memiliki 17 bulu pada sayapnya, 8 pada ekornya, 45 bulu pada leher, dan 19 bulu pada badan di bawah perisai menggambarkan tanggal berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perisai yang digantungkan di dada Garuda menggambarkan sila-sila Pancasila sebagai dasar negara, ideologi bangsa, dan pandangan hidup bangsa Indonesia. Sementara itu Garuda mencengkeram pita yang bertuliskan, “Bhinneka Tunggal Ika.” Menggambarkan keanekaragaman komponen bangsa yang harus dihormati, didudukkan dengan pantas, dan dikelola dengan baik. Dengan demikian, terjadilah suatu kesatuan dalam pemahaman dan mendudukkan pilar-pilar tersebut dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

## 7. Pendapat Mahkamah dan Amar Putusan

Pandangan Mahkamah pada bagian Menimbang menyatakan bahwa maksud UU 2/2011 adalah untuk memberikan landasan hukum kaidah demokrasi, yaitu menjunjung tinggi hukum, aspirasi, keterbukaan, keadilan, tanggung jawab dan perlakuan non-diskriminatif dalam NKRI. Partai politik (Parpol) adalah sarana partisipasi politik

bagi masyarakat untuk mengembangkan kehidupan demokrasi yang menjunjung tinggi kebebasan yang bertanggung jawab. Dalam rangka menguatkan pelaksanaan demokrasi dan sistem kepartaian yang efektif sesuai dengan UUD 1945 diperlukan penguatan kelembagaan serta peningkatan fungsi dan peran parpol [vide konsiderans huruf a UU 2/2011]. Dalam rangka penguatan fungsi dan peran Parpol tersebut maka di antara ayat 3 dan ayat 4 Pasal 34 disisipkan 2 (dua) ayat, yakni ayat 3a dan ayat 3b, yang memerintahkan supaya bantuan keuangan dari APBN/APBD kepada Parpol diprioritaskan untuk melaksanakan pendidikan politik bagi anggota parpol dan masyarakat, yang antara lain, kegiatannya berupa pendalaman mengenai empat pilar sebagaimana diuraikan di muka [Pasal 34 ayat 3b huruf a UU 2/2011].

Menurut Mahkamah, pada klausul “menimbang” menyatakan bahwa permasalahan konstitusionalitas tersebut terjadi karena di dalam pasal *a quo* terdapat frasa “empat pilar berbangsa dan bernegara yaitu ...”. Adanya frasa tersebut maka Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan NKRI yang menjadi materi pendidikan politik tersebut masing-masing diposisikan sebagai pilar yang masing-masing memiliki kedudukan yang sama dan sederajat. Frasa yang terdiri atas beberapa kata tersebut yang paling substansial dalam memberikan pengertian yang belakangan ini adalah dua kata pertama, yaitu “empat pilar”. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengartikan kata “pilar” memiliki tiga arti, yaitu, Pertama, tiang penguat; Kedua, dasar (yang pokok); induk; dan Ketiga, Kap tiang berbentuk silinder pejal atau berongga untuk menyangga balok geladak atau bagian konstruksi lain di kapal. Ketiga arti tersebut, dua yang pertama merupakan arti yang bersifat umum dan satu yang terakhir merupakan arti yang bersifat khusus, yaitu untuk konstruksi kapal. Berdasarkan arti yang pertama, frasa empat pilar berarti empat tiang penguat berbangsa dan bernegara. Berdasarkan arti yang kedua, frasa empat pilar berarti empat dasar yang pokok atau induk dalam berbangsa dan bernegara. Dengan demikian, terkait dengan

keempat materi pendidikan politik tersebut berarti mendudukan keempatnya sama dan sederajat sebagai tiang penguat, dasar yang pokok atau induk dalam berbangsa dan bernegara.

Hal demikian, menurut Mahkamah dari perspektif konstitusional adalah tidak tepat. Sebab, keempat materi pendidikan politik tersebut sebenarnya seluruhnya telah tercakup dalam UUD 1945 yaitu Pancasila sebagai suatu istilah atau nama, meski di dalam Pembukaan UUD 1945 tidak disebutkan secara eksplisit, namun manakala merujuk pada isi yang terkandung di dalamnya Pancasila adalah dasar negara [vide Pembukaan UUD 1945 alinea keempat]; UUD 1945 adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 [Aturan Tambahan Pasal II UUD 1945 yang menyatakan, “Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas pembukaan dan pasal-pasal.”]; Bhinneka Tunggal Ika adalah semboyan yang terdapat pada lambang negara, Garuda Pancasila sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 36A UUD 1945 yang menyatakan, “Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika.”; dan NKRI adalah bentuk susunan pemerintahan yang menjadi cita negara dan ketentuan konstitusional dalam UUD 1945, Pembukaan UUD 1945 alinea kedua yang menyatakan, “Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.” Pasal 1 ayat 1 UUD 1945 yang menyatakan, “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.”, dan Pasal 37 ayat 5 UUD 1945 yang menyatakan, “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”.

## 8. Analisis Putusan

Analisis *Speech Act* dalam penelitian ini menunjukkan bahwa pesan yang disampaikan dalam Empat Pilar menunjukkan hanya sekedar

mengajak untuk ingat kembali dan tahu tentang Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika. Penggunaan istilah Empat Pilar dalam analisis perlokusi menunjukkan sekedar himbauan moral dengan bahasa politis. Kedua, pada aspek ilokusi, terdapat 5 unsur instrumen analisisnya yaitu 1). Aspek *verdictive*, pada aspek ini, pada mulanya Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara lahir dan diputuskan berdasarkan peraturan perundang-undangan melalui pasal 34 ayat 3b Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik (UU Partai Politik) yang berbunyi:

Pendidikan politik sebagaimana dimaksud pada ayat 3a berkaitan dengan kegiatan: a. pendalaman mengenai empat pilar berbangsa dan bernegara yaitu Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia [...]

Kemudian pada tahun 2014 istilah Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusan MK Nomor 100/PUU-XI/2013. Amar putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menyatakan bahwa Empat Pilar bertentangan dengan konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Pada aspek ini, secara jelas menunjukkan istilah Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara yang terdiri dari Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan NKRI secara otomatis gugur dan tidak dapat diterima secara yuridis-konstitusional. Artinya, Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara tidak memiliki kedudukan secara hukum dan tidak memiliki dasar hukum untuk digunakan kembali. Dengan demikian penggunaan istilah Empat Pilar kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan ketentuan hukum membuktikan tidak sah.

2). Aspek *exersitive*, menunjukkan bahwa

bahasa yang digunakan yang menyebut Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara berasal dari penguasa yaitu lembaga tinggi negara bernama MPR RI. Legitimasi atas istilah Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara merupakan legitimasi politik yang dibentuk dan disuarakan oleh lembaga yang memiliki pengaruh dan kekuasaan yaitu MPR RI. 3). Aspek *commisive* menunjukkan bahwa konsep Empat Pilar ternyata merupakan hasil perjanjian politik yang dilakukan oleh para politisi yang telah menjadi anggota MPR, DPR, dan DPD, terutama pimpinan MPR RI. Sehingga Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara disetujui dan diterima untuk menjadi agenda program kegiatan MPR RI dan secara terus menerus disosialisasikan secara massal oleh anggota MPR RI terutama pimpinan MPR RI.

4). Aspek *Behavisitive*, menjelaskan bahwa Empat Pilar tidak dapat diterima oleh sekelompok masyarakat dengan menunjukkan berbagai sikap tidak peduli, selain itu juga sikap kritis melakukan protes terhadap penggunaan istilah Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara tersebut. 5). Aspek *expositive*, menunjukkan bahwa istilah Empat Pilar tidak dikenal dalam sejarah bangsa Indonesia. Penggunaan Empat Pilar yang terdiri dari Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika merupakan kesalahan kategoris. Pancasila tidak dapat dikatakan sebagai pilar begitu juga UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan NKRI tidak dapat dikatakan sebagai pilar. Dengan demikian, argumen MPR RI yang tetap menggunakan istilah Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara jelas tidak dapat diterima secara ilmiah. Sebagaimana dalam prinsip hukum terdapat prinsip yang disebut *tertii excludit* yaitu tidak adanya kemungkinan ketiga.<sup>29</sup> Dengan demikian apa yang telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) bahwa Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat tidak bisa begitu saja oleh

<sup>29</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Prenadamedia, Jakarta, hlm.123.

MPR kemudian diganti menjadi empat pilar MPR RI. Hal ini telah menimbulkan ketidakpastian hukum. Menurut Thontowi, apabila mengacu pada argumentasi sejarah hukum perjanjian dan hukum kebiasaan internasional, khusus terkait dengan *Pacta Sunt Servanda*, dan juga asas *Jus Cogen* dalam hukum kebiasaan termasuk keberadaan UUD 1945 dan pendekatan kebahasaan, menunjukkan bukti bahwa norma hukum Empat Pilar Kebangsaan tidak memiliki derajat dan kualitas sebanding (*contested values*), karena sangat lemah untuk dipertahankan dan jelas menimbulkan ketidakpastian hukum.<sup>30</sup>

Sebelumnya MPR RI menggunakan istilah sosialisasi Empat Pilar Kebangsaan atau Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara. Setelah putusan MK berganti menjadi sosialisasi Empat Pilar MPR RI. Sehingga dapat ditunjukkan dalam bentuk kesesatan logika bahasa yang digunakan oleh MPR RI dari tiga aspek kesesatan utama yaitu: pertama, kesesatan (*amfiboli*), artinya kesesatan ini terjadi ketika konstruksi sebuah kalimat itu dibuat sedemikian rupa, sehingga artinya menjadi bercabang.<sup>31</sup> MPR RI menggunakan istilah “Empat Pilar kehidupan berbangsa dan bernegara”, kemudian menjadi “Empat Pilar MPR RI”, menyebabkan istilah tersebut memiliki arti bercabang. Kedua, kesesatan *Argumentum ad hominem*, kesesatan ini terjadi jika seseorang berusaha agar orang lain menerima atau menolak suatu usul tidak berdasarkan penalaran, melainkan alasan yang berhubungan dengan kepentingan atau keadaan orang yang mengusulkan.<sup>32</sup>

MPR RI menggunakan istilah “Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara” supaya diterima dan dibenarkan oleh masyarakat tetapi bukan berdasarkan penalaran yang ilmiah dan logis tetapi karena alasan kepentingan kekuasaan dari pengusul yang memiliki kekuasaan sebagai Ketua MPR RI atau memiliki kedudukan tertentu. Ketiga,

kesesatan karena term *ekuiwok*. Term *ekuiwok* adalah term yang mempunyai lebih dari satu arti<sup>33</sup>. MPR RI menggunakan terminologi dalam media atau alat publikasi seperti tas, spanduk, atau bakdrop yang sebelumnya tertulis “Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara” yang didalamnya terkandung banyak arti karena terdiri dari Pancasila sebagai dasar negara, UUD 1945 sebagai konstitusi, NKRI sebagai bentuk negara, dan Bhinneka Tunggal Ika sebagai semboyan negara. kemudian, diganti dengan “Sosialisasi 4 Pilar”, atau “Sosialisasi 4 Pilar MPR RI”. Artinya bahwa MPR RI menggunakan satu *term* bernama “Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara” tetapi didalam-Nya terjadi pergantian arti dari *term* yang sebenarnya menjadi term penafsiran menurut versi MPR RI. Dalam hal ini, istilah Empat Pilar MPR RI yang digunakan oleh MPR RI telah menyesatkan karena melanggar kaidah-kaidah logika penalaran dan logika bahasa.

### C. Penutup

Empat Pilar tidak memiliki justifikasi yang mendasar dalam konteks justifikasi historis, justifikasi yuridis, justifikasi sosiologis, dan justifikasi filosofis, sehingga secara ilmiah, Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara ialah fakta politik dan bukan fakta historis dan yuridis. Oleh karena itu, hal ini tidak layak untuk digunakan dan disosialisasikan kepada masyarakat, dan berdampak pada upaya pembodohan kepada masyarakat. Dalam analisis teori kebenaran, menunjukkan istilah Empat Pilar juga tidak berkorespondensi dengan realitas, tidak koheren dengan pernyataan yang sebenarnya, dan inkonsisten dalam penggunaannya. Istilah tersebut merupakan suatu *epistemological mistake*.

Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara atau Empat Pilar MPR RI tidak memberikan penegasan atas tata hubungan antara

<sup>30</sup> Thontowi, Jawahir 2016, *Pancasila dalam Perspektif Hukum Pandangan Terhadap Ancaman “The Lost Generation”*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 50.

<sup>31</sup> Rheti, Hyronimus, 2011, *Filsafat Hukum edisi Lengkap (dari klasik ke postmodernisme)*, Universitas Atmajaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 335.

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm. 335.

<sup>33</sup> *Ibid.*

Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika, sehingga penggunaan istilah Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara atau 4 Pilar MPR RI hanya berfungsi sebagai *labeling* semata dan menggunakan logika iklan yang bersifat pragmatis. Penggunaan istilah Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara telah

menimbulkan ketidakpastian hukum dengan memasukkan Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika sebagaimana dalam putusan MK Nomor 100/PUU-XI/2013 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Dengan demikian istilah tersebut adalah inkonstitusional.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Haris, Syamsuddin, 2014, *Masalah-Masalah Demokrasi dan Kebangsaan Era Reformasi*, Pustaka Obor Indonesia, Jakarta.

Lindblad, Thomas J dan Colombijn, Freek, 2002, *Roots of Violence in Indonesia*, KITV, Belanda.

Marzuki, Peter Mahmud, 2005, *Penelitian Hukum*, Prenadamedia, Jakarta.

Poespoprodjo, 1987, *Interpretasi*, Remadja Karya, Bandung.

Rhiti, Hyronimus, 2011, *Filsafat Hukum edisi Lengkap (dari klasik ke postmodernisme)*, Universitas Atmajaya Yogyakarta, Yogyakarta.

Thontowi, Jawahir, 2016, *Pancasila dalam Perspektif Hukum Pandangan Terhadap Ancaman "The Lost Generation"*, UII Press, Yogyakarta.

### B. Artikel Jurnal

Gracia, Jorge J.E, "Texts and Their Interpretation", *The Review of Metaphysics*, Volume 43, Nomor 3, Maret 1990.

Oishi, Etsuko, "Austin's Speech Act Theory and the Speech Situation" *Esercizi Filosofici*, Volume 1, 2006.

Saul, Jennifer, 2006, "Pornography, Speech Acts and Context", *Proceedings of the Aristotelian Society*, Volume 106, 2006.

### C. Makalah atau Pidato

Hafsah, Mohammad Jafar, "Strategi Pembudayaan Nilai-nilai Pancasila di bidang Pendidikan

dan Budaya dalam Perspektif ke-Indonesiaan", *Makalah*, Kongres Pancasila V 2013 Strategi Pembudayaan Nilai-nilai Pancasila dalam Menguatkan Semangat ke-Indonesiaan, Yogyakarta, 31 Mei- 1 Juni 2013.

Hamid, Ahmad Farhan, "Strategi Pembudayaan Nilai-nilai Pancasila di bidang Pendidikan dan Budaya dalam Perspektif ke-Indonesiaan", *Makalah*, Kongres Pancasila V 2013 Strategi Pembudayaan Nilai-nilai Pancasila dalam Menguatkan Semangat ke-Indonesiaan, Yogyakarta, 31 Mei- 1 Juni 2013.

Kiemas, Taufik, "Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara sebagai Sumber Moralitas dan Hukum Nasional", *Pidato*, Penganugerahan Gelar Doctor Honoris Causa di Universitas Trisakti, Jakarta, 10 Maret 2013.

Thohari, Hajriyanto Y, "Strategi Pembudayaan Nilai-nilai Pancasila di bidang Pendidikan dan Budaya dalam Perspektif ke-Indonesiaan", *Makalah*, Kongres Pancasila V 2013 Strategi Pembudayaan Nilai-nilai Pancasila dalam Menguatkan Semangat ke-Indonesiaan, Yogyakarta, 31 Mei- 1 Juni 2013.

Sudjito, "Kajian Ilmiah Masalah Perbedaan Pendapat 4 Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara", *Makalah*, FGD Pakar Kerjasama Pusat Studi Pancasila UGM dan Masyarakat Pengawal Pancasila Joglo Solo Semarang, 14 September 2013.

### E. Artikel dalam Majalah atau Koran

Majalah Majelis Edisi No.07/TH.V/Julii 2011.

Majalah Majelis Edisi No.01/TH.IX/Januari 2015.

Majalah Majelis Edisi No.12/TH.X/Desember 2016.

#### **F. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, Serta Lagu Kebangsaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5035).

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5189).

#### **G. Putusan Pengadilan**

Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 100/PUU-XI/2013 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 3 April 2014.

#### **H. Lain-lain**

Bahan Pembekalan anggota MPR RI Periode 2014-2019, Materi Sosialisasi.

Bahan Tayang Materi Sosialisasi Empat Pilar MPR RI, 2015.

Pimpinan MPR RI dan Tim kerja Sosialisasi MPR RI periode 2009-2014, 2012, *Empat Pilar Berbangsa dan Bernegara*.

Risalah Rapat Kerja Komisi II DPR RI dengan Menteri dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM-RUU Perubahan Atas UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik- Senin, 13 Desember 2010.