

# **Menjadikan Ide Pengayoman Sebagai Asas Penyelenggaraan Lembaga Kepresidenan di Indonesia**

Theo Negoro<sup>1</sup>

## **Abstract**

*This article explores the relevance and actualization of the value of pengayoman (protective leadership) as a philosophical and constitutional foundation for strengthening the presidency in Indonesia's post-Reform era. Rooted in Indonesian legal traditions, particularly through Soepomo's concept of Manunggaling Kawula Gusti and Sahardjo's Banyan Tree symbol, pengayoman is framed as an indigenous legal principle where the President acts as the people's protector. Employing a juridical-conceptual and socio-legal approach, the study analyzes how pengayoman, once paternalistic and integralistic, can be recontextualized within a democratic and human rights-oriented presidential system. The findings demonstrate that while Indonesia's governance model has evolved, the spirit of pengayoman remains relevant as a moral and legal compass for executing presidential power fairly, transparently, and inclusively. This paper also presents normative recommendations for drafting the Presidential Institution Law to embed pengayoman as a constitutional principle, reinforcing the legitimacy and accountability of the presidency today.*

**Keywords:** Pengayoman, Presidency, Indonesian Reform, Presidential System, Banyan Tree.

## **Abstract**

Tulisan ini membahas relevansi nilai pengayoman sebagai fondasi filosofis dan konstitusional dalam penguatan lembaga kepresidenan pasca-Reformasi. Berangkat dari akar tradisi hukum Indonesia melalui gagasan *Manunggaling Kawula Gusti* Soepomo dan simbol Pohon Beringin Sahardjo, nilai pengayoman diposisikan sebagai prinsip hukum asli Indonesia yang menempatkan Presiden sebagai pelindung rakyat. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-konseptual dan sosio-legal untuk mengeksplorasi bagaimana ide pengayoman, yang sebelumnya bersifat paternalistik dan integralistik, dapat direkonstruksionalisasi dalam sistem presidensial modern yang demokratis dan berbasis hak asasi manusia. Hasil kajian menunjukkan bahwa meskipun corak pemerintahan telah berubah, semangat pengayoman tetap relevan sebagai landasan moral dan hukum dalam menjalankan kekuasaan Presiden secara adil, transparan, dan partisipatif. Artikel ini juga menawarkan rekomendasi normatif bagi penyusunan Undang-Undang Lembaga Kepresidenan agar pengayoman dapat diimplementasikan sebagai prinsip konstitusional yang memperkuat legitimasi dan akuntabilitas presiden di masa kini.

**Kata Kunci:** Pengayoman, Presiden, Reformasi, Sistem Presidensial, Pohon Beringin Pengayoman

## **Pendahuluan**

Pada periode-periode awal kemerdekaan Indonesia, peran Soekarno sebagai Presiden sangat besar. Banyak kebijakan-kebijakan yang diambil atas dasar diskresi yang didasarkan kepada kepentingan negara agar bisa tertib dan teratur. Peran Presiden Soekarno dalam memimpin negara tersebut tidak terlepas dari kewenangannya yang tercantum di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut "UUD 1945"). Perkembangan dalam merumuskan dasar-dasar berpikir Bangsa Indonesia, sebagai suatu negara, dalam melihat sosok seorang presiden (sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan) banyak mengalami perkembangan. Pertama kali diatur menggunakan konstitusi rancangan Soepomo yang menempatkan Presiden sebagai *supreme leader* yang pemilihannya ditunjuk oleh Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut dengan "MPR") sebagai lembaga tertinggi negara.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Theo Negoro, Bagian Ilmu Hukum Kenegaraan Universitas Katolik Soegijapranata, E-mail: [negoro@unika.ac.id](mailto:negoro@unika.ac.id),

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie et al., *Soepomo: Pergulatan Tafsir Negara Integralistik, Biografi Intelektual Pemikiran Hukum Adat Dan Konstitunalisme* (Yogyakarta: Thafa Media, 2015).

Lembaga kepresidenan di dalam konstitusi sudah berkembang seiring dengan perkembangan konstitusi kita, mulai dari UUD 1945, berlanjut ke Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950 (selanjutnya disebut "UUDS 1950"), dan kemudian melalui Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, dikembalikan lagi kepada UUD 1945.<sup>3</sup> Kembalinya konstitusi ke UUD 1945 tidak lepas dari tindakan Presiden Soekarno yang membubarkan Dewan Konstituante karena dianggap tidak mampu merumuskan konstitusi baru untuk Indonesia saat itu. Syahdan, dalam masa-masa gejolak politik tersebut, terdapat ungkapan melegenda dari Presiden Soekarno: "*untuk membangun suatu negara tidak dapat mengandalkan orang-orang hukum*".<sup>4</sup>

Saking melegendanya perkataan tersebut, hal ini membuat posisi Hukum sebagai suatu Ilmu (dalam satu frasa: "Ilmu Hukum") mendapatkan porsi yang tidak banyak dalam membentuk suatu negara, karena pada saat itu, konsekuensi dari perkataan Presiden Soekarno ini membuat seluruh kebijakan negara didasarkan atas pertimbangan politik ketimbang pertimbangan hukum. Hal demikian dapat dilihat dari terselenggaranya model pemerintahan kediktatoran yang dilakukan oleh Presiden Soekarno pada saat masa Demokrasi Terpimpin.

Keadaan ini pula yang kemudian mendorong Sahardjo yang saat itu merupakan Menteri Kehakiman untuk berpendapat lain daripada Presiden Soekarno. Sahardjo berpendapat bahwa sejauh-jauhnya kebijakan politik, harus pula ada aspek hukum di dalamnya, hal ini kemudian menciptakan konsep yang membuat baik kebijakan politik dari Presiden Soekarno dan penegakan hukum dapat berjalan secara beriringan.<sup>5</sup> Jelas sekali upaya Sahardjo ini adalah untuk menguatkan sistem presidensial yang pada kala itu sudah dijalankan, setelah sebelum-sebelumnya sempat berganti-ganti model pemerintahan.

Upaya untuk menguatkan sistem presidensial ini diselenggarakan satu paket dengan dirumuskannya/dikonsepkannya suatu ide tentang tujuan hukum asli dari Indonesia. Ide ini sudah lama terkubur di dalam kebudayaan tradisional Indonesia, yang pertama kali coba digali oleh Soepomo ketika merumuskan UUD 1945, dan ekskavasi ide tersebut dilanjutkan oleh Sahardjo ketika ingin mencari tujuan hukum asli dari Indonesia. Ide utama dari kedua pemikir bangsa itu adalah "Pengayoman". Ide Pengayoman ini yang melandasi pembentukan UUD 1945, karena saat itu Soepomo berhasil menggali suatu konsep dari Tradisi Demokrasi Indonesia berbasis desa, yaitu "*Manunggaling Kawula Gusti*".<sup>6</sup> Ide yang sudah diejawantahkan ke dalam UUD 1945, kemudian digali lebih lanjut oleh Sahardjo dengan cara menginterpretasi dan mengontruksi detail-detail terkecil dari *Manunggaling Kawula Gusti* yang berkaitan dengan tujuan hukum.

Dari hasil pencarian itulah ide "Pengayoman" sebagai suatu tujuan hukum lahir. Ide ini kemudian terwujud pada tahun 1960 dan terpersonifikasi oleh Pohon Beringin

---

<sup>3</sup> M. Agus Santoso, "Perkembangan Konstitusi Di Indonesia," *Yustisia: Jurnal Hukum* Volume 2, no. Nomor 3 (2013): 118–26.

<sup>4</sup> Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia: Studi Sosio-Legal Atas Konstituante 1956-1959* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2009).

<sup>5</sup> Ktut Sudirji Panyarikan, *Dr. Sabardjo, S.H.*, 1983.

<sup>6</sup> Lucien Adam, *De Autonomie van Het Indonesisch Dorp* (Amersfoort: Melchior, 1924).

sebagai pengganti Dewi Themis.<sup>7</sup> Pohon Beringin memiliki makna yang berbeda dengan Dewi Themis, dikisahkan bahwa Dewi Themis adalah simbol keadilan bagi dua bangsa barat, yaitu Yunani dan Romawi, sampai pada akhirnya dijadikan simbol keadilan bagi orang-orang kulit putih.<sup>8</sup> Ide-ide mengenai keadilan versi orang-orang kulit putih inilah yang menciptakan Pasal 163 *Indische Staatsregeling* (IS) yang membedakan manusia di Indonesia kepada tiga golongan, yang mana penduduk aslinya ditempatkan di nomor tiga (terakhir). Ide Pengayomannya Sahardjo menempatkan dirinya kepada suatu posisi pengayoman (*protecting*), artinya alih-alih menciptakan keadilan (versi orang-orang berkulit putih), hukum haruslah menciptakan perlindungan kepada seluruh masyarakatnya.<sup>9</sup>

Satu konsekuensi logis dari bergantinya Dewi Themis (beserta nilai-nilai hukum yang terkandung di dalamnya), adalah timbulnya semangat dekolonialisasi (yang selaras dengan kebijakan politiknya Presiden Soekarno saat itu). Semangat dekolonialisasi ini oleh Sahardjo diimplementasikan melalui pembangunan-pembangunan hukum. Oleh karenanya menggunakan Surat Departemen Kehakiman Nomor J.S.8/20/17 tanggal 6 Desember 1960, secara resmi lambang pohon beringin dengan kata "Pengayoman" dibawahnya, menjadi logo Menteri Kehakiman, yang kemudian pada Seminar Nasional I Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (selanjutnya disebut "LPHN") tanggal 11-16 Maret 1963, seluruh instansi penegak hukum di Indonesia menerima lambang Pohon Beringin Pengayoman sebagai lambang hukum dan penegakan hukum di Indonesia.<sup>10</sup>

Tergantikannya Dewi Themis dengan Pohon Beringin Pengayoman mengakhiri pula pola berpikir hukum model barat, dan digantikan dengan model berpikir hukum "Pohon beringin Pengayoman" di Indonesia. Oleh karenanya pada saat itu Indonesia sempat memiliki tujuan hukumnya sendiri yang nilai-nilainya digali dari kearifan lokal dan leluhur nenek moyang, bukan berasal dari warisan kolonialisme.<sup>11</sup> Nilai-nilai asli Indonesia ini yang kemudian oleh Sahardjo coba untuk diimplementasikan kepada lembaga kepresidenan, yang saat itu dipegang oleh Soekarno. Cara utamanya adalah dengan dekolonialisasi nilai-nilai Dewi Themis (nilai-nilai hukum model barat), terdapat beberapa contoh bagaimana lembaga kepresidenan melalui Menteri Kehakiman mencoba untuk menerapkan nilai-nilai Pohon Beringin Pengayoman, contohnya dengan membuat, merevisi, bahkan mencabut tatanan-tatanan hukum pemerintahan lampau:

1. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Pengaturan tentang Warga Negara dan Penduduk Negara, tanggal 10 April 1946;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, tanggal 24 September 1960;

<sup>7</sup> Daniel S. Lev, "The Lady and The Banyan Tree," *The American Journal of Comparative Law* Volume 14, no. Nomor 2 (1965): 282–83.

<sup>8</sup> Jacques de Ville, "Mythology and The Images of Justice, Law & Literature" Volume 23, no. Nomor 3 (2011): 324–64.

<sup>9</sup> Sahardjo, "Pohon Beringin Pengajoman: Hukum Pantjasila/Manipol.Usdek, Pidato Penganugerahan Doctor Honoris Causa Dalam Ilmu Hukum Oleh Universitas Indonesia" (Jakarta, 1963).

<sup>10</sup> Lev, "The Lady and The Banyan Tree."

<sup>11</sup> Soediman Kartohadiprojo, *Pancasila Sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia* (Jakarta: Gatra Pustaka, 2010).

3. Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 1963 tentang Gagasan Menganggap *Burgerlike Wetboek* Tidak Sebagai Undang-Undang, tanggal 5 September 1963;
4. Pohon Beringin Pengayoman Sebagai Pengganti Dewi Themis Melalui Surat Keputusan Nomor J.S.8/20/17, tanggal 6 Desember 1960; dan
5. Konferensi Kepenjaraan Seluruh Indonesia pada tanggal 27 April 1964 di Lembang Bandung.

Pohon Beringin Pengayoman juga sejatinya memberikan batasan-batasan kepada seorang pemimpin tertinggi untuk berkuasa. Nilai ini terkandung di dalam *Manunggaling Kawula Gusti* yang mengharuskan adanya keharmonian dan keserasian, tanda adanya keharmonian dan keserasian adalah ketertiban dan keteraturan. Oleh sebab itu, seorang pemimpin tertinggi negara Indonesia harus menciptakan adanya keharmonian dan keserasian tersebut.<sup>12</sup> Hal ini disebabkan di dalam Pohon Beringin Pengayoman memiliki nilai untuk melindungi seluruh masyarakat, yang sejak dahulu kala dijadikan patokan bagi seluruh Raja-raja dan Penguasa di Nusantara untuk memimpin kerajaannya. Oleh sebab itu, jika suatu pemimpin tidak dapat menciptakan perlindungan dalam konteks ketertiban dan keteraturan, maka pemimpin tersebut telah gagal.<sup>13</sup>

Upaya Sahardjo dengan Pohon Beringin Pengayomannya menandakan kepada kita bahwa Indonesia dahulu pernah memiliki tujuan hukumnya sendiri, yang juga berdampak kepada bagaimana seseorang melihat jabatannya sebagai pemimpin (dalam konteks Indonesia adalah Presiden). Pohon Beringin Pengayoman dijadikan penanda bahwa ide ini secara revolusioner menjadikan pemimpin negara sebagai “pengayom”, “pelindung”, dan “bapak” bagi anak-anaknya. Namun, setelah adanya reformasi tahun 1998, konsep Pohon Beringin Pengayoman mulai perlahan-lahan digantikan, karena Ide Pengayoman yang dipikirkan oleh Sahardjo merupakan ekskavasi lanjutan dari *Manunggaling Kawula Gusti* yang diejawantahkan oleh Soepomo ke dalam UUD 1945, dengan adanya amandemen UUD 1945 dalam kurun waktu 1999-2000, menciptakan pola pandang baru terhadap bagaimana nilai-nilai seorang pemimpin negara harus diaktualisasikan.

Berdasarkan uraian perjalanan historis, mulai dari gagasan “*Manunggaling Kawula Gusti*” yang dikonkretkan Soepomo dalam UUD 1945, hingga ekskavasi nilai Pengayoman oleh Sahardjo, terlihat betapa kuatnya landasan budaya lokal dalam membentuk karakter kepemimpinan presidensial. Sayangnya, pasca-Reformasi konsep Pengayoman hanya tersisa sebagai simbol administratif, tanpa pijakan normatif yang mengatur peran Presiden sebagai pelindung rakyat dalam bingkai ketertiban dan keteraturan. Oleh karena itu, penguatan sistem presidensial harus ditempuh melalui pembentukan undang-undang lembaga kepresidenan yang secara eksplisit mengakomodasi prinsip Pengayoman, menggabungkan kewenangan diskresi dan kontrol hukum demi keseimbangan kekuasaan. Dengan demikian, Presiden tidak hanya memiliki otoritas eksekutif, tetapi juga kewajiban moral dan konstitusional untuk menjamin perlindungan hukum dan kesejahteraan seluruh warga negara.

---

<sup>12</sup> Sahardjo, “Pohon Beringin Pengajoman: Hukum Pantjasila/Manipol.Usdek, Pidato Penganugerahan Doctor Honoris Causa Dalam Ilmu Hukum Oleh Universitas Indonesia.”

<sup>13</sup> Sahardjo.

Meski nilai Pengayoman menyimpan potensi besar untuk memperkuat akuntabilitas dan legitimasi lembaga kepresidenan, ia belum diaktualisasikan secara sistematis dalam kerangka normatif pasca-reformasi. Dengan mengeksplorasi relevansi dan aplikabilitas konsep Pengayoman di era demokrasi modern, kajian ini diharapkan mampu merumuskan rekomendasi konkret bagi penyusunan Rancangan Undang-Undang Lembaga Kepresidenan, sebagai payung hukum yang mampu meneguhkan fungsi perlindungan dari seorang Presiden sekaligus mencegah kembali adanya pergeseran nilai-nilai kepresidenan yang bersifat cenderung mengekang (otoriter). Pada gilirannya, upaya ini tidak hanya mengisi kekosongan nilai tradisional dalam perundang-undangan nasional, tetapi juga menyediakan dasar filosofis dan konstitusional yang kokoh untuk menjamin bahwa sistem presidensial Indonesia akan tetap responsif, partisipatif, dan berkeadilan.

## Rumusan Masalah

Berdasarkan pendahuluan di atas, maka rumusan masalah yang dapat diidentifikasi untuk dapat dijawab pada penelitian ini adalah:

- 1) Apakah Nilai Pengayoman Masih Relevan Sebagai Landasan Penguatan Lembaga Kepresidenan Dalam Sistem Presidensial Pasca-Reformasi?
- 2) Bagaimana Nilai Pengayoman Dapat Diaktualisasikan Dalam Rancangan Undang-Undang Lembaga Kepresidenan Untuk Memperkuat Sistem Presidensial Indonesia?

## Metode Penelitian

Titik berdiri penulis adalah titik berdiri sebagai seorang akademisi hukum. Metode penelitian yang penulis gunakan adalah “Penelitian Hukum Interdisipliner” (atau bisa juga disebut Pendekatan “Sosio-legal”, yaitu menggunakan disiplin ilmu lain selain ilmu hukum untuk menelaah dan mengkaji rumusan masalah yang menjadi objek studi ini.<sup>14</sup> Dengan titik berdiri dan sifat pendekatan demikian, maka akan membantu penulis menganalisis dan melakukan pembedahan masalah hukum dari rumusan masalah yang penulis tawarkan.<sup>15</sup> Penulis menggunakan beberapa pendekatan yang berbeda untuk digunakan dan dikontekstualisasikan berdasarkan rumusan masalah yang akan ditanyakan.

Pertanyaan Pertama, adalah “*Apakah Nilai Pengayoman Masih Relevan Sebagai Landasan Penguatan Lembaga Kepresidenan Dalam Sistem Presidensial Pasca-Reformasi?*”. Pada pertanyaan pertama ini, arah pembahasannya adalah mencari tahu apakah ide yang terlupakan ini masih relevan untuk diwujudkan kembali di dalam sistem presidensial Indonesia atau tidak relevan sama sekali. Untuk bisa menjawab pertanyaan ini maka cara yang akan dipakai adalah pendekatan Yuridis-Analitis dan Konseptual. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis bahan-bahan hukum sekunder yang menjadi bahan utama di penelitian ini. Penganalisisan bahan-bahan hukum tersebut akan tetap

<sup>14</sup> Iman Prihandono and Dewi Santoso Yuniarti, “Interdisciplinary Teaching in Law: Study on Indonesian Law Schools,” *Utopia y Praxis Latinoamericana* Volume 25, no. Nomor 6 (2020): 268–76.

<sup>15</sup> Esmi Warassih et al., *Penelitian Hukum Interdisipliner: Sebuah Pangantar Menuju Sosio-Legal*, Thafa Medi (Yogyakarta, 2016).

digunakan untuk mencari konsep-konsep yang relevan dalam memahami permasalahan yang ada. Konsep-konsep yang relevan itu berasal dari pandangan/doktrin yang berkembang di dalam disiplin Ilmu Hukum dan juga di dalam perkembangan Teori Hukum di Indonesia, sehingga dapat menjadi batu pijakan argumentasi hukum dalam menyelesaikan permasalahan yang ditawarkan. Konsep konsep itu nantinya akan dianalisis, dikembangkan, dibedah, dan direkonstruksi ulang untuk mengetahui relevansi dari konsep Pengayoman.<sup>16</sup>

Pertanyaan Kedua, adalah "*Bagaimana Nilai Pengayoman Dapat Diaktualisasikan Dalam Rancangan Undang-Undang Lembaga Kepresidenan Untuk Memperkuat Sistem Presidensial Indonesia?*". Untuk menjawab pertanyaan ini, maka penulis akan Menerapkan pendekatan konseptual, yaitu dengan menguraikan secara sistematis definisi, elemen pokok, dan nilai-nilai dasar Pengayoman yang bersumber dari nilai-nilai tradisional masyarakat Indonesia. Selanjutnya penulis akan melengkapinya dengan pendekatan perundangan-undangan, yang mana penulis akan melakukan analisis terhadap teks UUD 1945 (terutama pasal-pasal yang memayungi kekuasaan Presiden) secara mendalam untuk mengidentifikasi ruang normatif bagi penanaman ide Pohon Beringin Pengayoman di sistem presidensial Indonesia.

Penelitian ini mengandalkan data sekunder sebagai sumber utama, yaitu informasi yang dikumpulkan melalui penelusuran pustaka dan pengkajian dokumen. Bahan tersebut mencakup karya penelitian sebelumnya, hasil analisis, serta refleksi para akademisi dan pengamat hukum yang tersedia dalam bentuk buku, arsip pribadi, maupun koleksi lembaga, umumnya disimpan di perpustakaan atau dalam kepemilikan perorangan.<sup>17</sup> Ruang lingkupnya meliputi literatur perpustakaan, surat-menurut pribadi, catatan harian tokoh perumus teori atau konsep, serta dokumen resmi pemerintahan seperti notulensi rapat, teks pidato, dan dokumen relevan lainnya yang mendukung penyelesaian permasalahan penelitian.<sup>18</sup>

## Pembahasan

### Tradisi Demokrasi Tradisional Indonesia

Dalam merumuskan gagasan mengenai konsep bernegara, Soepomo tampaknya mendapat pengaruh dari dua karya intelektual asal Belanda, yakni *De Autonomie van het Indonesisch Dorp* karya Lucien Adam dan *Indonesische en Indische Democratie* karya Bauke Jan Haga.<sup>19</sup> Kedua penulis ini menyoroti bahwa praktik demokrasi di Indonesia memiliki karakteristik yang bersifat periferal, yaitu muncul dan berkembang di wilayah pedesaan yang letaknya jauh dari pusat kekuasaan kerajaan. Sementara pusat kekuasaan kerajaan cenderung berpola teokratis, wilayah pedesaan justru memperlihatkan pola pemerintahan yang lebih demokratis.

---

<sup>16</sup> Moh. Nazir, *Metode Penelitian* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2005).

<sup>17</sup> Hilman Hadikusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerja Atau Skripsi Ilmu Hukum*, Mandar Maj (Bandung, 1995).

<sup>18</sup> M. Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Dan Aplikasinya* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2022).

<sup>19</sup> RM. A. B Kusuma, *Lahirnya UUD 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan* (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009).

Pemahaman demokrasi yang dijabarkan oleh kedua tokoh Belanda tersebut berlandaskan pada asas gotong-royong dan musyawarah.<sup>20</sup> Dalam sistem ini, kekuasaan tertinggi terletak pada Rapat Adat atau Rapat Desa sebagai bentuk kedaulatan rakyat di tingkat lokal. Kepala desa dipilih secara langsung oleh warga desa, dan setiap keputusan yang diambil oleh Kepala Adat atau Kepala Desa dianggap sebagai representasi dari kehendak masyarakat desa secara deklaratif.<sup>21</sup> Atas dasar pandangan ini, ketika merumuskan UUD 1945, Soepomo kemudian mengadopsi gagasan mengenai MPR sebagai lembaga tertinggi negara, yang mencerminkan semangat kolektif dan prinsip musyawarah khas tradisi demokrasi lokal Indonesia.

Dari sini dapat ditarik kesimpulan bahwa gagasan Negara Integralistik dalam pemikiran Soepomo sangat dipengaruhi oleh Konsep Demokrasi Periferi yang dikemukakan oleh Lucien Adam dan Bauke Jan Haga. Dalam model demokrasi periferi ini, tidak dikenal adanya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*), sebab kehendak Kepala Adat atau Kepala Desa dianggap sebagai perwujudan langsung dari kehendak rakyat desa secara deklaratif. Oleh karena itu, ketika Soepomo merancang konstitusi, ia menyusun struktur ketatanegaraan yang tidak menekankan pada sistem *checks and balances* di antara lembaga-lembaga negara, melainkan berpijak pada kesatuan kehendak rakyat yang terpusat pada satu otoritas.

Konsep demokrasi periferi merujuk pada demokrasi yang tidak hanya terpusat di pusat kekuasaan (pusat negara), tetapi juga memberikan ruang partisipasi yang luas bagi daerah-daerah atau entitas politik di luar pusat. Pada masa Orde Lama, khususnya dalam era Demokrasi Terpimpin, konsep demokrasi periferi terlihat dalam bagaimana struktur Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (selanjutnya disebut "MPRS") dibentuk. Demokrasi periferi di sini dimaknai sebagai usaha untuk melibatkan kekuatan-kekuatan sosial dan politik yang berada di luar pusat kekuasaan formal dalam proses pengambilan keputusan negara. Ini mencakup keterlibatan berbagai elemen masyarakat dari daerah-daerah maupun dari golongan-golongan fungsional seperti buruh, petani, militer, ulama, dan kelompok masyarakat lainnya.

Struktur MPRS pada masa itu tidak hanya terdiri dari anggota DPR, tetapi juga mencakup utusan daerah dan utusan golongan. Hal ini mencerminkan bahwa negara berusaha memberikan tempat bagi representasi yang lebih luas dari masyarakat Indonesia, baik secara geografis maupun secara sosial. Meskipun sistem politik saat itu sangat didominasi oleh kekuasaan Presiden, keterlibatan berbagai unsur masyarakat dalam MPRS menunjukkan bahwa lembaga tersebut merupakan lembaga tertinggi negara, yang mana seluruh elemen yang terdapat di dalam MPRS tersebut akan menunjuk presiden sebagai kepala negara dan juga kepala pemerintahannya, hal ini persis dengan konsep Rapat Adat/Rapat Desa, yang menentukan bagaimana suatu kebijakan diambil demi kepentingan Desa, dalam konteks ini, adalah memiliki pemimpin negara.

## **Hakikat Nilai Pengayoman di Dalam Pohon Beringin Pengayoman Sahardjo**

<sup>20</sup> Adam, *De Autonomie van Het Indonesisch Dorp*.

<sup>21</sup> Bauke Jan Haga, *Indonesische En Indische Democratie* (Den Haag: De Ster, 1924).

Gagasan mengenai Pengayoman sebagai Tujuan Hukum sangat dipengaruhi oleh corak kebudayaan dominan di wilayah Nusantara, yaitu budaya Jawa-Bali, Melayu, serta Bugis-Makassar. Konsep ini menekankan adanya hubungan istimewa antara penguasa (raja) dan rakyatnya. Dalam kerangka budaya tersebut, legitimasi kekuasaan seorang raja dipandang berasal dari wahyu atau *pulung* yang diberikan oleh Tuhan, bahkan dalam beberapa konteks, raja dianggap sebagai manifestasi dari Tuhan itu sendiri. Oleh sebab itu, kedudukan raja dinilai sangat dekat dengan kebenaran yang bersifat absolut, menjadikan otoritasnya tak terbantahkan dan sosoknya wajib untuk dihormati sepenuhnya.<sup>22</sup>

Namun demikian, dalam nilai-nilai Kebudayaan Tradisional Indonesia, tindakan penguasa yang bersifat sewenang-wenang tidaklah dibenarkan. Hal ini karena seorang raja diyakini dapat kehilangan *wahyu* atau *pulung*, sebagai sumber legitimasi kekuasaannya, jika ia gagal mengendalikan diri dan menjalankan tugasnya secara bijaksana. Dalam konteks budaya Jawa-Bali, raja senantiasa diingatkan akan tanggung jawabnya sebagai pengayom melalui berbagai simbol, seperti *Banyak* (angsa), *Dalang* (rusa), *Sawung* (ayam jago), dan *Galing* (burung merak), yang masing-masing memiliki makna filosofis mendalam tentang peran pemimpin.

Lebih lanjut, nilai kemanungan atau kesatuan antara pemimpin dan rakyat (*Manunggaling Kawula Gusti*) menjadi prinsip dasar yang harus tercermin dalam perilaku raja. Seorang pemimpin yang baik adalah ia yang menjalankan fungsinya dengan sungguh-sungguh demi menjaga dan mewujudkan: (1) kesejahteraan rakyat, (2) semangat pengabdian tanpa pamrih (*Sepi Ing Pamrih, Rame Ing Gawe*), serta (3) kesadaran diri dan kewaspadaan yang terus-menerus (*Tansah Eling lan Waspada*). Dalam perwujudannya, peran seorang raja atau pemimpin digambarkan melalui delapan simbolisasi luhur, yaitu:<sup>23</sup>

1. *Suryå* – sebagai sumber kekuatan dan energi;
2. *Cåndrå* – laksana cahaya yang menyegarkan dan menerangi kegelapan;
3. *Argå* – mencerminkan keteguhan dan kekokohan;
4. *Tirtå* – sebagai penyejuk dan pembawa kedamaian;
5. *Samirånå* – selalu hadir bagi rakyat di segala situasi;
6. *Dahånå* – sebagai pemberi semangat dan inspirasi;
7. *Samudrå* – memiliki kelapangan hati dalam menerima segala hal; dan
8. *Bantålå* – sebagai pemenuh kebutuhan hidup rakyatnya.

Dengan demikian, pemimpin dalam tradisi ini bukan sekedar penguasa, melainkan figur yang mengemban tanggung jawab spiritual, moral, dan sosial dalam mengayomi seluruh rakyatnya.

Agar mampu menjalankan tugas-tugasnya dengan baik, seorang Raja atau Penguasa dituntut untuk memiliki kemampuan dalam mengendalikan diri. Hal ini menjadi dasar mengapa perilaku dan tindakan Raja harus selaras dengan nilai-nilai keselarasan dan

---

<sup>22</sup>Dalam istilah Jawa disebut: “wenang murba wisesa” → Boleh melakukan apapun karena dia yang berkuasa. Dalam istilah Melayu ada kasusnya: “Dato/Bersih Maharaja Lela Tan Lela (Mufti Kesultanan Perak). Gelar perdana menteri Kesultanan perak yang mempunyai kewenangan untuk membunuh orang tanpa sebab yang jelas. Contohnya lainnya adalah Thailand, yang tidak boleh menghadap raja secara berdiri, tetapi harus berbaring serendah-rendahnya.

<sup>23</sup> Hasil Wawancara bersama Koerniatmanto Soetoprawiro dan Tristam Pascal Moeliono, 26 Januari 2024, pada pukul 10.00 WIB.

keharmonisan. Bila seorang Raja bertindak sewenang-wenang dalam menggunakan kekuasaannya, maka hal tersebut dianggap sebagai bentuk pengkhianatan terhadap *wahyu* atau *pulung* yang telah ia terima sebagai legitimasi kekuasaannya. Proses pengendalian diri ini dapat ditempuh melalui berbagai praktik spiritual dan disiplin batin, seperti meditasi, pertapaan, asketisme, puasa, dan bentuk-bentuk laku lainnya.<sup>24</sup> Oleh karena itu, meskipun seorang Raja memegang kekuasaan yang sangat besar, ia juga memiliki tanggung jawab yang tidak kalah besar terhadap rakyat dan kerajaan yang ia pimpin. Dalam kerangka Kebudayaan Tradisional Nusantara, Raja diposisikan bukan sekedar sebagai pemimpin formal, melainkan juga sebagai lambang dari pengayoman itu sendiri.

Meskipun nilai Pengayoman lebih dominan dalam Kebudayaan Tradisional Jawa-Bali, sebenarnya nilai-nilai tersebut juga hadir dalam Kebudayaan Tradisional Melayu dan Bugis Makassar, sehingga tidak dapat dikatakan sebagai konsep yang bersifat Jawa-sentris. Nilai ini sejatinya tersebar dan berkembang secara paralel dalam kedua kebudayaan tersebut. Aktualisasi dari nilai Pengayoman dapat ditemukan dalam falsafah hidup yang dijunjung tinggi oleh masyarakat di masing-masing kebudayaan.<sup>25</sup> Tuntutan dari rakyat terhadap penguasa selalu hadir dalam bentuk permintaan agar Raja atau pemimpin mereka senantiasa berlaku adil dan mengingatkan dirinya akan tugas-tugas pengayoman yang harus dilaksanakan, karena hal tersebut merupakan inti dari konsep pengayoman itu sendiri.

Dengan demikian, hakikat dari Nilai Pengayoman itu sendiri adalah hukum yang berfungsi untuk melindungi. Dalam Kebudayaan Tradisional Indonesia, Raja atau Penguasa dianggap sebagai perwujudan dari hukum itu sendiri, sehingga kehendak Raja dipandang sebagai hukum yang berlaku. Dalam menjalankan kekuasaannya, Raja harus senantiasa mengendalikan diri agar dapat terus mengayomi rakyatnya. Oleh karena itu, setiap tindakan yang diambil oleh Raja harus didasarkan pada prinsip melindungi kepentingan masyarakat. Dengan kata lain, tindakan penguasa harus diarahkan untuk menjadi tindakan hukum yang bertujuan melindungi rakyat.

Raja atau Penguasa juga dilarang untuk bertindak sewenang-wenang, karena jika dia menyalahgunakan kekuasaannya, maka dia akan kehilangan hak keilahiannya dan dapat digantikan. Agar hal ini tidak terjadi, Raja harus mengendalikan diri. Dari sini, hakikat hukum yang lain adalah bahwa hukum tidak boleh digunakan sebagai alat untuk melanggengkan tindakan penyalahgunaan kekuasaan, melainkan harus dipahami sebagai pembatas dari kesewenang-wenangan. Hal ini sejalan dengan pendapat Sahardjo yang menyatakan bahwa hukum ada untuk melindungi rakyat, bukan penguasa.<sup>26</sup>

Nilai Pengayoman juga mempengaruhi pemikiran Soepomo dalam merumuskan UUD 1945. Selain itu, Soepomo juga dipengaruhi oleh Tradisi Demokrasi Tradisional

<sup>24</sup>Contohnya adalah Airlangga yang melakukan pertapaan sebelum dia berkuasa. Kemudian pertapaan Airlangga ini yang dipersonifikasi dalam bentuk Kakawin Arjuno Wiwaha. Ada juga dalam bentuk Bima Suci, yang mencoba untuk mengendalikan. Mengendalikan nafsu-nafsunya, yang dilambangkan dengan ular naga. Lalu juga ada pertunjukan tariannya, yaitu bambangan cakil, ini menggambarkan Seorang Ksatria yang mencoba mengalahkan Cakil (nafsunya sendiri).

<sup>25</sup> Contohnya seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, seperti Tepak Sirih, Sulapa Appa, Siri' na Pacce, Tat Twam Asi, dan lain sebagainya.

<sup>26</sup> Sahardjo, "Pohon Beringin Pengajoman: Hukum Pantjasila/Manipol.Usdek, Pidato Penganugerahan Doctor Honoris Causa Dalam Ilmu Hukum Oleh Universitas Indonesia."

Indonesia yang, secara tidak langsung, cara berpikirnya dipengaruhi oleh pemikiran para intelektual Belanda. Hal ini terjadi karena klasifikasi Demokrasi Indonesia sebagai periferi yang terpisah dari pusatnya berasal dari pemikiran Lucien Adam dan Bauke Jan Haga, dua tokoh Belanda. Terdapat beberapa kesamaan antara konsep Negara Integralistik yang diajukan Soepomo dengan pemikiran Lucien Adam dan Bauke Jan Haga, terutama dalam menjadikan lembaga permusyawaratan sebagai lembaga tertinggi negara.<sup>27</sup>

Asas yang mendasari pelaksanaan sistem demokrasi ini dapat dikatakan serupa, yakni asas gotong royong yang menekankan pentingnya menjaga perilaku dan saling membantu untuk mencapai tujuan bersama, serta asas musyawarah yang menekankan pengambilan keputusan melalui mufakat. Kedua asas ini tetap dipertahankan hingga saat ini. Nilai-nilai yang diajarkan oleh Soepomo dalam UUD 1945 pada akhirnya juga mempengaruhi Sahardjo untuk mengaktualisasikan Nilai-nilai Pengayoman dalam konsep Pohon Beringinnya.

### **Makna Baru Pengayoman Sebagai Tujuan Hukum dalam Konstitusi Pasca Reformasi**

Pada masa transisi dari pemerintahan Orde Baru menuju era Reformasi, ketika Presiden Soeharto mengundurkan diri dan kekuasaan beralih kepada Wakil Presiden B. J. Habibie, Indonesia menghadapi berbagai persoalan serius yang diwariskan oleh rezim sebelumnya.<sup>28</sup> Presiden B. J. Habibie dan para pemimpin berikutnya memiliki tanggung jawab besar untuk memulihkan stabilitas politik, sosial, dan ekonomi nasional. Salah satu tugas utama pada masa awal reformasi adalah memastikan terlaksananya amandemen terhadap UUD 1945.<sup>29</sup> Dorongan kuat untuk melakukan perubahan ini datang dari masyarakat luas, khususnya mahasiswa, yang mendesak agar sistem ketatanegaraan tidak lagi didominasi oleh kekuasaan eksekutif semata.<sup>30</sup> Mereka menuntut adanya pembagian kekuasaan yang lebih adil melalui prinsip *checks and balances* antar lembaga negara. Menariknya, di tengah dinamika reformasi ini, Ide Pengayoman kembali muncul dan dipahami dari sudut pandang yang berbeda. Jika sebelumnya konsep Pengayoman lekat dengan budaya tradisional yang menekankan figur raja sebagai pelindung rakyat, maka dalam konteks reformasi, nilai ini mulai dimaknai ulang sebagai tanggung jawab institusional negara untuk melindungi hak-hak warga negara melalui sistem hukum yang adil, transparan, dan demokratis.

Pada era Orde Lama, pemahaman terhadap Tujuan Hukum sebagai pengayoman erat kaitannya dengan semangat dekolonialisasi. Hukum diposisikan sebagai instrumen perlindungan terhadap bangsa dari pengaruh kolonial dan nilai-nilai hukum Barat yang dianggap tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia. Dalam kerangka ini, hukum dimaknai sebagai sarana untuk menjaga kemerdekaan, identitas nasional, dan kedaulatan

---

<sup>27</sup>Lucien Adam dan Bauke Jan Haga mendefinisikan lembaga tersebut sebagai Rapat Adat / Rapat Desa, sedangkan Soepomo mendefinisikannya sebagai MPR.

<sup>28</sup> Maria Winda Klaudia and Ida Bagus Nyoman Wartha, "Perkembangan Politik Dan Ekonomi Masyarakat Indonesia Pada Masa Awal Reformasi Tahun 1998-1999," *Jurnal Santiaji Pendidikan (JSP)* Volume 1, no. Nomor 1 (2020): 69–75.

<sup>29</sup> Merle Calvin Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2008* (Jakarta: Serambi Ilmu Semesta, 2008).

<sup>30</sup> Ricklefs.

negara dari intervensi asing. *Pengayoman* di sini dilihat dalam wujud proteksi terhadap martabat bangsa dan kedaulatan hukum nasional. Berbeda halnya di era Orde Baru, paradigma terhadap hukum mengalami pergeseran signifikan. Hukum tidak lagi ditempatkan sebagai tujuan yang bernilai intrinsik, melainkan direduksi menjadi alat atau instrumen (*tool of social engineering*) yang diarahkan untuk memenuhi agenda negara, khususnya pembangunan nasional. Dalam konteks ini, ide Pengayoman tetap hadir, tetapi dipahami melalui lensa pembangunan. Hukum yang baik adalah hukum yang mendukung stabilitas, efisiensi, dan keberhasilan pembangunan ekonomi-politik nasional. Dengan kata lain, *pengayoman* pada masa Orde Baru tidak lagi berfokus pada perlindungan hak rakyat secara langsung, tetapi lebih kepada bagaimana hukum dapat menciptakan ketertiban demi kelancaran pembangunan. Pemaknaan ini menjadikan hukum bersifat lebih *top-down* dan teknokratis, serta seringkali mengabaikan prinsip keadilan dan partisipasi publik. Maka dari itu, meskipun masih menggunakan istilah *pengayoman*, esensi perlindungannya mulai mengalami pereduksian makna.

Pada era Reformasi, terjadi pergeseran mendasar dalam memaknai ide Pengayoman sebagai Tujuan Hukum. Tidak lagi sekedar melindungi dari penjajahan (seperti di era Orde Lama) atau mendukung pembangunan negara (seperti di era Orde Baru), tetapi pengayoman kini dimaknai sebagai perlindungan terhadap hak-hak rakyat melalui prinsip demokrasi, kebebasan, dan pembatasan kekuasaan negara. Amandemen UUD 1945 antara tahun 1999–2002 mencerminkan semangat reformasi tersebut. Terdapat beberapa perubahan fundamental yang mencerminkan aktualisasi nilai-nilai pengayoman dalam kerangka ketatanegaraan.<sup>31</sup>

#### **1. Demokrasi Bikameral**

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut “DPD”) sebagai representasi daerah merupakan bentuk pengakuan terhadap pluralitas dan aspirasi lokal, memperkuat keterwakilan rakyat secara vertikal dan horizontal.

#### **2. Penguatan Dewan Perwakilan Rakyat**

Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut “DPR”) tidak lagi bisa dibubarkan oleh Presiden, dan diberikan fungsi pengawasan serta kewenangan untuk mengusulkan pemberhentian Presiden, sebagai bagian dari sistem *checks and balances*.<sup>32</sup>

#### **3. Pembentukan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia**

Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut “MK”) dibentuk untuk menjaga konstitusionalitas undang-undang dan sebagai penjaga moral konstitusi. Ini mencerminkan upaya serius dalam menjamin supremasi hukum dan menghindari keswenenang-wenangan.

#### **4. Pembatasan Kekuasaan Eksekutif**

Amandemen menegaskan pentingnya pembagian kekuasaan (eksekutif, legislatif, yudikatif) sebagai instrumen untuk mencegah akumulasi kekuasaan dan potensi korupsi dalam pemerintahan.

---

<sup>31</sup> T.A. Legowo, *Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesia* (Jakarta: Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia, 2005).

<sup>32</sup> Ni Wayan Merda Surya Dewi, “Kewenangan MPR Sebagai Pelaksana Kedaulatan Rakyat Pasca Amandemen Ke-4 UUD NRI 1945,” *Sosbum Jurnal Sosial Dan Humaniora* Volume 7, no. Nomor 1 (2017).

Dengan demikian, ide Pengayoman dalam era Reformasi tidak hanya hadir sebagai semangat moral, tetapi juga terimplementasi secara konkret dalam desain kelembagaan negara dan pengaturan konstitusional.<sup>33</sup> Hukum dalam konteks ini tidak hanya menjadi pelindung, tetapi juga penjamin kebebasan dan pengontrol kekuasaan demi menjaga marwah demokrasi dan keadilan sosial.<sup>34</sup> Dalam perspektif Reformasi, terdapat perubahan paradigma yang sangat mendasar dalam hubungan antara hukum dan kekuasaan. Jika pada masa sebelumnya (khususnya era Orde Baru) hukum sering dipahami sebagai perpanjangan tangan kekuasaan, maka setelah Reformasi, hukum diposisikan sebagai entitas yang independen, terpisah dari penguasa. Artinya, baik rakyat maupun penguasa sama-sama berada di bawah hukum (*rule of law*), dan tidak ada satupun pihak yang kebal hukum.

Namun demikian, meskipun hukum dan kekuasaan telah dipisahkan, fungsi pengayoman tetap melekat pada Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Hal ini tampak jelas dalam sumpah dan janji Presiden yang tercantum dalam Pasal 9 UUD 1945 setelah amandemen, yang menekankan beberapa poin berikut:

1. Pemenuhan kewajiban *dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya*,
2. Kepatuhan pada UUD dan seluruh peraturan perundang-undangan,
3. *Pengabdian kepada Nusa dan Bangsa*.

Sumah dan janji ini merupakan manifestasi dari nilai-nilai pengayoman dalam konteks negara hukum demokratis. Pengayoman di sini tidak lagi bersifat paternalistik, tetapi lebih sebagai komitmen konstitusional dan moral untuk melindungi seluruh warga negara secara adil dan berimbang. Reformasi juga menegaskan penguatan aspek Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut "HAM"), yang diposisikan sebagai bagian integral dari tujuan hukum yang melindungi. Ini tampak dalam Bab XA UUD 1945, yaitu dari Pasal 28A hingga 28J, yang secara eksplisit mengatur berbagai hak fundamental warga negara, seperti:

1. Hak untuk hidup (Pasal 28A),
2. Hak atas kebebasan beragama, berekspresi, dan berserikat,
3. Hak atas rasa aman, perlindungan hukum, dan keadilan,
4. Serta kewajiban untuk menghormati hak asasi orang lain (Pasal 28J).

Dengan demikian, dalam kerangka hukum pasca-Reformasi, pengayoman dimaknai sebagai perlindungan terhadap martabat dan kebebasan manusia, serta penguatan tanggung jawab negara (khususnya Presiden) dalam menjamin hak-hak konstitusional warganya. Ini adalah bentuk konkret dari hukum yang bukan hanya melindungi dari kesewenang-wenangan, tetapi juga menjamin kehidupan bernegara yang demokratis dan berkeadilan sosial.

Dari beberapa sub-bab di atas, maka kita bisa melihat bagaimana relevansi ide Pengayoman di dalam sistem presidensial di Indonesia pada era Reformasi. Ide Pengayoman sebagai Tujuan Hukum di Era Reformasi tetap eksis hingga saat ini. Namun,

---

<sup>33</sup> Janedri M. Gaffar, *Fungsi, Dan Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Surakarta: MKRI, 2017).

<sup>34</sup> Ro'is Alfauzi and Orien Effendi, "Pembatasan Kekuasaan Berdasarkan Paham Konstitutionalisme Di Negara Demokrasi," *Politica* Volume 7, no. Nomor 2 (2020): 111–33.

sebagaimana pada masa Orde Lama dan Orde Baru, cara memaknai dan mengimplementasikan ide tersebut mengalami perubahan. Di era Reformasi, Ide Pengayoman lebih ditekankan pada upaya pembatasan dan pembagian kekuasaan, serta penguatan mekanisme *checks and balances* sebagai langkah preventif terhadap potensi kesewenang-wenangan penguasa. Presiden dan Wakil Presiden, sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi, diberi jaminan konstitusional untuk mengendalikan dirinya melalui sumpah dan janji jabatan. Hal ini menjadi simbol komitmen terhadap penegakan hukum, keadilan, dan pengabdian kepada bangsa dan negara.

Selain itu, Hak Asasi Manusia (HAM) menjadi komponen esensial dalam pelaksanaan fungsi pengayoman oleh Presiden di era Reformasi. HAM mencerminkan aspirasi rakyat terhadap mereka yang telah dipercaya untuk menjalankan kekuasaan. Karena hukum dan penguasa kini telah menjadi dua entitas yang terpisah, maka diskursus mengenai HAM juga menjadi landasan moral penting dalam menegakkan hukum yang adil dan berpihak kepada kepentingan rakyat.

### **Ide Pengayoman Soepomo dan Sahardjo yang Perlu Untuk Disesuaikan**

Transformasi ketatanegaraan Indonesia pasca-Reformasi 1998 telah membawa perubahan signifikan dalam sistem hukum dan kelembagaan negara, termasuk dalam memperkuat akuntabilitas, transparansi, serta penghormatan terhadap hak asasi manusia (HAM). Namun demikian, di tengah penetrasi nilai-nilai liberal konstitutionalisme tersebut, Indonesia tidak serta-merta meninggalkan nilai-nilai hukum yang bersumber dari akar pemikiran hukum nasional. Salah satu nilai yang tetap bertahan dan bahkan bertransformasi dalam bentuk baru adalah nilai pengayoman, yang merupakan warisan dari pemikiran hukum tokoh seperti Sahardjo dan Soepomo.

Nilai pengayoman pada hakikatnya berpijak pada asas negara kesejahteraan (*welfare state*) yang mengandung tanggung jawab negara untuk melindungi, membina, dan memberdayakan rakyatnya, terutama kelompok rentan. Dalam doktrin Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, nilai pengayoman tidak hanya bersifat moral atau filosofis, tetapi juga telah mengilhami bentuk konkret dalam norma hukum positif, kebijakan pidana, dan administrasi pemerintahan. Nilai ini juga secara eksplisit terkait dengan fungsi Presiden sebagai kepala negara yang bertanggung jawab secara langsung kepada rakyat, tidak hanya sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, tetapi juga sebagai simbol kehadiran negara yang adil dan melindungi.

Namun demikian, Soepomo mengonsep negara Indonesia di dalam UUD 1945 (Sebelum amandemen) sebagai suatu negara integralistik tanpa pemisahan kekuasaan yang kuat, sehingga seluruh keputusan dianggap sebagai perwujudan “kehendak rakyat” yang terpusat. Sahardjo kemudian menambahkan fungsi protektif, tetapi tetap dalam kerangka paternalistik: negara (Presiden) diwajibkan “mengayomi” tanpa keharusan transparansi atau akuntabilitas kelembagaan. Akibatnya, ruang diskresi eksekutif menjadi terlalu luas, dengan risiko kebijakan yang bersifat “tampang adil”, melindungi sebagian rakyat, tetapi tertutup bagi pengawasan publik.

Tanpa mekanisme keterbukaan, setiap kebijakan “pengayoman” berpotensi menjadi kotak hitam, Presiden mengambil keputusan di balik pintu tertutup dengan dalih “kepentingan umum”, tetapi publik tidak tahu data, pertimbangan, atau alternatif yang

ditimbang. Misalnya, jika grasi atau amnesti diberikan hanya berdasarkan pertimbangan esoterik atau tekanan politik tertentu, masyarakat tidak bisa memverifikasi apakah keputusan itu benar-benar untuk melindungi hak asasi korban atau semata-mata untuk membala simpati kelompok tertentu. Akibatnya, rasa keadilan publik terkikis: warga merasa diperlakukan tidak setara, sementara golongan dengan akses ke lingkaran kekuasaan memperoleh “privilege” yang tidak transparan.

Lebih jauh, ketiadaan partisipasi mencegah terjadinya deliberasi normatif yang penting. Partisipasi masyarakat sipil, melalui organisasi hak asasi, akademisi, atau bahkan teknologi informasi publik, menyediakan sudut pandang kritis dan data empiris yang dapat menyeimbangkan pandangan eksekutif. Tanpa itu, keputusan protektif bisa disusun sepihak, tanpa counter-check dari mereka yang akan terdampak. Misalnya, dalam kasus amnesti politik, partisipasi kelompok adat atau korban pelanggaran HAM menjadi krusial untuk memastikan rancangan kriteria amnesti tidak malah mengorbankan keadilan para korban lain.

Ketiadaan transparansi dan partisipasi ini pada akhirnya menurunkan legitimasi Presiden sebagai pengayom. Alih-alih dipandang sebagai wujud perlindungan rakyat, kebijakan itu malah dikritik sebagai “politik balas budi” atau upaya menutup aib kekuasaan—yang justru menimbulkan kecurigaan bahwa Presiden lebih mementingkan pertimbangan politik jangka pendek ketimbang keadilan substantif. Dengan demikian, pengayoman tanpa keterbukaan bukan hanya melemahkan efektivitas perlindungan, tetapi juga merusak kepercayaan publik dan merendahkan martabat lembaga kepresidenan.

## **Rekontekstualisasi Ide Pengayoman Dalam Sistem Hukum dan Pemerintahan Pasca-Reformasi**

Pasca-Reformasi, ide pengayoman mengalami rekontekstualisasi dalam berbagai kebijakan negara yang berpihak pada perlindungan warga negara. Kebijakan seperti penguatan peran Komnas HAM, pendirian Ombudsman, penerapan *restorative justice* dalam sistem peradilan pidana, serta perluasan program jaminan sosial nasional merupakan beberapa contoh aktualisasi dari semangat pengayoman dalam konteks hukum modern.<sup>2</sup> Presiden sebagai kepala pemerintahan menjadi aktor utama dalam mendorong kebijakan-kebijakan ini sebagai bentuk dari fungsi pengayoman dalam dimensi kontemporer.

Dalam perspektif penguatan lembaga kepresidenan, ide pengayoman memberikan **legitimasi etis** bagi Presiden untuk menjalankan fungsi-fungsi negara secara aktif, responsif, dan humanis. Artinya, Presiden tidak cukup hanya mengandalkan dasar legalitas kekuasaan dari konstitusi, tetapi juga harus menunjukkan komitmen substantif terhadap kesejahteraan rakyat melalui kebijakan afirmatif yang melindungi hak dan kebutuhan masyarakat bawah. Dalam hal ini, kepemimpinan Presiden tidak hanya diuji dari segi administratif, melainkan juga dari kualitas pengayomannya terhadap rakyat, sebagaimana dicita-citakan oleh Sahardjo yang menyatakan bahwa hukum bukan hanya untuk menghukum, tetapi juga untuk membina manusia Indonesia seutuhnya

Namun demikian, jika kita melihat kembali awal mula lahirnya ide Pengayoman dalam konteks sistem presidensial, maka akan muncul ketegangan antar konsep.

Ketegangan tersebut terjadi antara nilai pengayoman yang paternalistik dengan semangat liberal-konstitusional yang menjadi arus utama reformasi. Paradigma liberal lebih menekankan pembatasan kekuasaan negara demi menjamin kebebasan individu, desentralisasi kekuasaan, dan penguatan *judicial review*. Sementara itu, pendekatan pengayoman mengandung unsur paternalistik dan integralistik di mana negara memiliki posisi aktif dalam menentukan kebaikan bersama. Hal ini menimbulkan pertanyaan: “*apakah pendekatan pengayoman masih relevan dalam sistem hukum yang lebih demokratis dan liberal?*”

Meskipun memang terdapat pola demokratisasi dan liberalisasi di dalam sistem pemerintahan di Indonesia, pendekatan pengayoman tetap dapat dijalankan, bahkan dapat dijadikan sebagai asas pendukung sistem presidensial di Indonesia. Pohon Beringin Pengayoman mengharuskan pemimpin untuk selalu bertanggung jawab dengan cara secara aktif hadir untuk melindungi dan membina masyarakat. Dahulu, cara yang dilakukan adalah dengan melakukan dekolonialisasi dan sentralisasi kekuasaan, agar tercipta ketertiban dan keharmonisan dalam bernegara. Saat ini, agar pemimpin dapat mencapai nilai terpenting dari Pohon Beringin Pengayoman (ketertiban dan keharmonisan), maka mekanisme hukum yang dapat diupayakan bukanlah mekanisme yang bersifat represif, tetapi persuasif. Contohnya dengan transparansi, akuntabel, dan partisipatif.

Dengan demikian, interpretasi ide Pengayoman di dalam Pohon Beringin Pengayoman tidak meninggalkan nilai luhurnya, melindungi seluruh masyarakat agar terciptanya ketertiban dan keharmonisan. Sebelumnya, di dalam beberapa pasal telah dijelaskan mengenai kewajiban-kewajiban negara adalah untuk menjamin hak-hak warga negaranya terpenuhi. Lebih lanjut, sudah dijelaskan pula bahwa ide Pengayoman masih ada di dalam Pasal ayat (1) dan ayat (2) tentang sumpah dan janji Presiden (Wakil Presiden). Apabila melakukan interpretasi secara sistematis terhadap Bab tentang Kekuasaan pemerintahan yang terdapat di dalam UUD 1945, maka kita akan melihat bahwa meskipun corak pemerintahannya tidak lagi sama sebagaimana yang dirumuskan oleh Soepomo menggunakan negara integralistiknya, dan juga Sahardjo, tetapi semangat untuk melindungi masih ada.

Contohnya, pada Pasal 14 UUD 1945, dijelaskan bahwa Presiden dapat memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dan dapat memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Ketentuan Pasal 14 UUD 1945 tersebut menunjukkan bahwa Presiden tetap memiliki fungsi kemanusiaan dalam sistem hukum Indonesia, yakni sebagai *ultimum remedium* dalam pelaksanaan keadilan. Fungsi ini menandakan bahwa Presiden tidak hanya menjadi kepala eksekutif yang menjalankan administrasi pemerintahan, tetapi juga sebagai sosok *pengayom terakhir* yang memiliki wewenang untuk mengoreksi atau mengintervensi sistem hukum formal demi tujuan keadilan substantif. Dalam hal ini, pemberian grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi merupakan bentuk konkret dari pelaksanaan nilai pengayoman di tingkat tertinggi kekuasaan negara. Presiden bertindak sebagai penyeimbang terhadap rigiditas hukum, guna menjamin bahwa sistem hukum tetap berpihak kepada nilai kemanusiaan dan keadilan sosial.

Lebih lanjut, ketika ditelaah secara sistematis, Pasal 28A sampai dengan 28J UUD 1945 yang memuat pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, juga merupakan

manifestasi dari nilai pengayoman dalam versi reformasi. Dalam rangka menjamin hak-hak dasar ini, negara melalui Presiden memiliki tanggung jawab konstitusional untuk tidak hanya menegakkan hukum secara formalistik, tetapi juga melindungi kelompok rentan melalui kebijakan afirmatif dan perlindungan sosial. Maka, dapat dikatakan bahwa meskipun pendekatan integralistik Soepomo dan paternalistik Sahardjo tidak secara eksplisit tertulis dalam konstitusi pasca-reformasi, semangat pengayoman masih hidup dalam bentuk tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan rakyatnya.

Fungsi pengayoman ini juga terlihat dalam tugas Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945), yang secara praktis diterjemahkan dalam kebijakan-kebijakan pembangunan inklusif, pelayanan publik, dan perlindungan terhadap hak sosial-ekonomi. Di sinilah nilai pengayoman dihidupkan kembali dalam bentuk negara kesejahteraan yang demokratis dan partisipatif, bukan melalui pendekatan otoriter atau top-down sebagaimana dalam era Orde Lama. Bahkan, dengan adanya mekanisme checks and balances dari lembaga-lembaga independen seperti Mahkamah Konstitusi, DPR, dan Ombudsman, maka semangat pengayoman itu justru diperkuat melalui pengawasan dan partisipasi masyarakat.

Dengan demikian, pohon beringin yang melambangkan ide pengayoman tidak lagi menjadi simbol kekuasaan yang hegemonik sebagaimana pada masa lalu, tetapi telah menjelma menjadi simbol perlindungan yang demokratis dan inklusif. Di bawah kerangka reformasi konstitusi, semangat pengayoman justru mengalami perluasan makna – tidak hanya dimaknai sebagai pelindung rakyat dari luar, tetapi juga sebagai *korektor internal* atas potensi penyalahgunaan hukum dan kekuasaan negara. Maka, interpretasi sistematis terhadap UUD 1945 menunjukkan bahwa pengayoman tidak ditinggalkan, melainkan mengalami rekontekstualisasi yang lebih sesuai dengan prinsip negara hukum modern.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa ide Pengayoman sebagai gagasan hukum yang lahir dari pemikiran tokoh-tokoh seperti Soepomo dan Sahardjo, tidak sepenuhnya ditinggalkan dalam era reformasi. Meskipun corak ketatanegaraan Indonesia telah berubah dari model negara integralistik menuju negara demokratis modern yang mengedepankan prinsip-prinsip hak asasi manusia, pemisahan kekuasaan, dan partisipasi publik, semangat pengayoman tetap hadir dan hidup dalam pelbagai norma hukum positif serta praktik kenegaraan.

Presiden, sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, masih memainkan peran sentral dalam memastikan perlindungan terhadap hak-hak dasar warga negara. Dalam hal ini, kewenangan-kewenangan konstitusional yang dimilikinya – seperti pemberian grasi, amnesti, hingga perumusan kebijakan publik yang inklusif – merupakan wujud aktualisasi dari nilai-nilai pengayoman dalam kerangka sistem hukum modern. Maka, dapat dikatakan bahwa penguatan kelembagaan Presiden dalam era reformasi tidak bertentangan dengan semangat pengayoman; sebaliknya, semangat tersebut justru menjadi landasan moral dan konstitusional dalam menjalankan fungsi eksekutif secara adil dan humanistik.

Dengan demikian, transformasi nilai pengayoman dari pendekatan paternalistik ke arah perlindungan hak warga negara yang partisipatif menandai kedewasaan sistem hukum Indonesia. Ini menjadi bukti bahwa warisan intelektual hukum dari masa lalu tetap dapat diberi makna baru dalam konteks kekinian, yaitu sebuah rekontekstualisasi yang

tidak hanya relevan, tetapi juga diperlukan untuk menjawab tantangan keadilan sosial di era reformasi.

## **Penutup**

Berdasarkan seluruh pembahasan tentang jejak historis, nilai-nilai budaya, dan perkembangan konstitusional, dapat ditegaskan bahwa Nilai Pengayoman tetap relevan sebagai landasan penguatan lembaga kepresidenan dalam sistem presidensial pasca-Reformasi. Semangat pengayoman, yaitu kewajiban moral dan konstitusional Presiden untuk melindungi, membina, dan memberdayakan seluruh warga negara, masih tercermin dalam sejumlah ketentuan UUD 1945, mulai dari sumpah dan janji jabatan Presiden (Pasal 9), kewenangan grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi (Pasal 14), hingga jaminan hak asasi manusia (Pasal 28A-28J). Meskipun corak pemerintahan sekarang menekankan pemisahan dan pembatasan kekuasaan yang mana tidak sesuai dengan konsep negara integralistiknya Soepomo, pengayoman tidak lenyap, melainkan diaktualisasikan melalui mekanisme checks and balances dan pengakuan eksplisit terhadap perlindungan hak-hak konstitusional. Dengan demikian, penguatan lembaga Kepresidenan menggunakan ide Pengayoman tidaklah bertentangan dengan nilai konstitusional Negara Indonesia era Reformasi, melainkan sebaliknya menemukan pijakan moral dan filosofinya dari gagasan ini.

Untuk mengaktualisasikan Nilai Pengayoman dalam Rancangan Undang-Undang Lembaga Kepresidenan, perlu ditempuh langkah-langkah normatif berikut:

1. **Memuat pasal tentang fungsi protektif** Presiden, mencakup kewajiban kebijakan afirmatif bagi kelompok rentan, supervisi publik atas pelaksanaan grasi dan amnesti, dan penyusunan laporan tahunan tentang perlindungan hak asasi serta kesejahteraan sosial.
2. **Memuat pasal tentang asas “Pengayoman”** dalam ketentuan umum Rancangan Undang-Undang sebagai asas penyelenggaraan lembaga kepresidenan, sehingga Presidensi secara otomatis terikat pada hakikatnya sebagai pelindung yang bertujuan menciptakan ketertiban dan keharmonisan kehidupan bernegara.

## **Daftar Pustaka**

- Adam, Lucien. *De Autonomie van Het Indonesisch Dorp*. Amersfoort: Melchior, 1924.
- Asshiddiqie, Jimly, Abdul Rahman Saleh, Hasyim Asy'ari, Agus Santoso, Manunggal K Wardaya, Awaludin Marwan, Muhtar Said, Syukron Salam, Yance Arizona, and Wahyu Nugroho. *Soepomo: Pergulatan Tafsir Negara Integralistik, Biografi Intelektual Pemikiran Hukum Adat Dan Konstituionalisme*. Yogyakarta: Thafa Media, 2015.
- Gaffar, Janedri M. *Fungsi, Dan Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Sisitem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Surakarta: MKRI, 2017.
- Hadikusuma, Hilman. *Metode Pembuatan Kertas Kerja Atau Skripsi Ilmu Hukum*. Mandar Maju. Bandung, 1995.
- Hasan, M. Iqbal. *Pokok-Pokok Materi Metodologi Dan Aplikasinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2022.
- Jan Haga, Bauke. *Indonesische En Indische Democratie*. Den Haag: De Ster, 1924.

- Kartohadiprojo, Soediman. *Pancasila Sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*. Jakarta: Gatra Pustaka, 2010.
- Kusuma, RM. A. B. *Lahirnya UUD 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009.
- Legowo, T.A. *Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesia*. Jakarta: Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia, 2005.
- Nasution, Adnan Buyung. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia: Studi Sosio-Legal Atas Konstituante 1956-1959*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2009.
- Nazir, Moh. *Metode Penelitian*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2005.
- Panyarikan, Ktut Sudiri. *Dr. Sahardjo, S.H.*, 1983.
- Ricklefs, Merle Calvin. *Sejarah Indonesia Modern 1200-2008*. Jakarta: Serambi Ilmu Semesta, 2008.
- Warassih, Esmi, Ade Saptono, Shidarta, Mahmutarom, Endang Sutrisno, Jawade Hafidz, Elfi Indra, et al. *Penelitian Hukum Interdisipliner : Sebuah Pangantar Menuju Sosio-Legal*. Thafa Medi. Yogyakarta, 2016.
- Alfauzi, Ro'is, and Orien Effendi. "Pembatasan Kekuasaan Berdasarkan Paham Konstitutionalisme Di Negara Demokrasi." *Politica* Volume 7, no. Nomor 2 (2020): 111-33.
- Dewi, Ni Wayan Merda Surya. "Kewenangan MPR Sebagai Pelaksana Kedaulatan Rakyat Pasca Amandemen Ke-4 UUD NRI 1945." *Soshum Jurnal Sosial Dan Humaniora* Volume 7, no. Nomor 1 (2017).
- Klaudia, Maria Winda, and Ida Bagus Nyoman Wartha. "Perkembangan Politik Dan Ekonomi Masyarakat Indonesia Pada Masa Awal Reformasi Tahun 1998-1999." *Jurnal Santiaji Pendidikan (JSP)* Volume 1, no. Nomor 1 (2020): 69-75.
- Lev, Daniel S. "The Lady and The Banyan Tree." *The American Journal of Comparative Law* Volume 14, no. Nomor 2 (1965): 282-83.
- Prihandono, Iman, and Dewi Santoso Yuniarti. "Interdisciplinary Teaching in Law: Study on Indonesian Law Schools." *Utopia y Praxis Latinoamericana* Volume 25, no. Nomor 6 (2020): 268-76.
- Sahardjo. "Pohon Beringin Pengajoman: Hukum Pantjasila/Manipol.Usdek, Pidato Penganugerahan Doctor Honoris Causa Dalam Ilmu Hukum Oleh Universitas Indonesia." Jakarta, 1963.
- Santoso, M. Agus. "Perkembangan Konstitusi Di Indonesia." *Yustisia: Jurnal Hukum* Volume 2, no. Nomor 3 (2013): 118-26.
- Ville, Jacques de. "Mythology and The Images of Justice, Law & Literature" Volume 23, no. Nomor 3 (2011): 324-64.