

November 2020

## Pedoman Kerjasama Antara Badan Pembinaan Ideologi Pancasila dengan Lembaga Tinggi Negara, Kementerian/Lembaga, dan Pemerintah Daerah

Zuliansyah P. Zulkarnain, Debie Puspasari, Givo Aulia

### RINGKASAN EKSEKUTIF

Sebagai pandangan hidup (*weltanschauung*), dasar negara, dan juga ideologi negara, Pemerintah Indonesia terus melakukan upaya untuk membumikan nilai-nilai Pancasila sebagai pedoman aktivitas politik, sosial, ekonomi dan hukum negara.

Dalam rangka pengaktualisasian nilai-nilai Pancasila, pemerintah Republik Indonesia melakukan pembinaan ideologi Pancasila terhadap seluruh penyelenggara negara yang terencana, sistematis, dan terpadu. Oleh karena itu, Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) hadir sebagai penyempurnaan dan revitalisasi Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila (UKP-PIP). Dari 11 (sebelas) fungsi BPIP, terdapat 3 (tiga) fungsi yang isinya berkaitan dengan pengaturan hubungan BPIP dengan lembaga di luar BPIP, yaitu (a) koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian pelaksanaan pembinaan ideologi Pancasila (b) pengaturan pembinaan ideologi Pancasila, dan (c) pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pengusulan langkah dan strategi untuk memperlancar pelaksanaan pembinaan ideologi Pancasila.

Ketiga fungsi ini menunjukkan besarnya peran lembaga lain di luar BPIP dalam pembinaan ideologi Pancasila. Salah satu dari ketiga fungsi tersebut yaitu koordinasi, sinkronisasi pembinaan ideologi Pancasila diamanatkan kepada Direktorat Hubungan Antar Lembaga, salah satu Unit kerja di Deputi Bidang Hubungan Antar Lembaga dan Kerjasama, dengan rincian tugas pelaksanaan kebijakan teknis dan program strategis hubungan antar lembaga dan jaringan, peningkatan hubungan dengan lembaga tinggi negara, kementerian/lembaga, pemerintahan daerah, dan

masyarakat, dan peningkatan kemitraan antara pemerintah dan masyarakat dalam rangka pembinaan ideologi Pancasila. Sebagai satu Lembaga baru telah menjalin kerjasama dengan beberapa Kementerian/Lembaga dan komunitas, dimulai dari koordinasi, proses penyusunan Nota Kesepahaman dan Perjanjian Kerjasama, yaitu dengan Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Hukum dan HAM, BKKBN, BNPT dan Lemhannas. Namun sampai saat ini BPIP belum memiliki suatu pola dan model kerjasama yang dapat dijadikan pedoman dalam menyelenggarakan program kerjasama dengan setiap Kementerian/Lembaga maupun Pemerintah Daerah.

Berdasarkan isu strategis tersebut, salah satu isu strategis terkait pelaksanaan tugas dan fungsi Deputi Bidang Hubungan Antar Lembaga, Sosialisasi, Komunikasi dan Jaringan yaitu belum terlaksananya koordinasi dan sinkronisasi program strategis dan program kerja pembinaan ideologi Pancasila dengan lembaga tinggi negara, kementerian/lembaga, pemerintahan daerah, organisasi sosial politik, dan komponen masyarakat lainnya.

### METODE PENELITIAN

Untuk merumuskan model hubungan dan kerjasama antara BPIP dengan para pemangku kepentingan diperlukan kerangka pemikiran yang didasarkan pada network governance dan collaborative governance. Dalam kajian ini, kedua konsep tersebut dapat dipergunakan melalui pendekatan kualitatif untuk mengkonstruksikan model rekomendasi hubungan kerjasama antara BPIP dengan para pemangku kepentingan dalam penguatan ideologi Pancasila.

Data untuk mengkonstruksikan model tersebut dikumpulkan dengan metode penelitian ilmiah melalui focus group discussion dan tinjauan literatur serta dianalisis

dengan strategis analisis data kualitatif dengan open, axial dan selective coding. Selain pendekatan dan metode penelitian ilmiah, model ini juga disusun berdasarkan kaidah metode yuridis normatif dengan mempertimbangkan bahan hukum primer yang berkaitan dengan hubungan dan pembagian kewenangan instansi pemerintah dalam penguatan ideologi Pancasila.

Metode kualitatif pada kajian ini melakukan kontak atau hubungan langsung dengan objek yang akan dikaji, sehingga dapat menemukan dan mengelaborasi data serta informasi lebih mendalam. Terdapat dua metode digunakan dalam kajian ini adalah focus group discussion dan in-depth interview.

Terdapat **empat pendekatan** yang diacu dalam membangun analisa network governance yaitu: 1) Actors, interdependency, and frames, 2) Interactions and complexity, 3) Institutional features, dan 4) Network Management. Karakteristik kerjasama yang dielaborasi berdasarkan keempat pendekatan tersebut akan memberikan panduan pembentukan model pola jaringan dalam membentuk kerjasama BPIP dengan Mitra (K/L).

Sesuai dengan teori yang digunakan, terdapat tiga model pola Jaringan yang ditawarkan yaitu, 1) Share Network Governance; 2) Lead Network Governance; dan 3) Network Administrative Governance. Model pola jaringan yang tepat diadopsi oleh BPIP untuk memperkuat Kerjasama dengan K/L dalam hal penanaman ideologi Pancasila adalah model lead network governance (LNG), sehingga BPIP berperan untuk mengorkestrasi aktualisasi kerja sama pembinaan Pancasila. Kecenderungan model LNG yang memperlihatkan karakteristik dalam pengelolaan model jaringan kerjasama BPIP didasari oleh empat alasan utama, yaitu:

1) Kondisi aktor yang terlibat, ketergantungan antar aktor dan bentuk yang pola jaringan, memperlihatkan kecenderungan yang “moderate”. Hal ini mengartikan bahwa jumlah aktor yang terlibat berada pada kuantitas yang sedang ke banyak. Selain itu, resistensi K/L yang terlibat relatif kecil, keterlibatan aktor lain terbuka, aktor (K/L) menekankan bahwa BPIP hendaknya berperan sebagai leader yang menghidupkan Pembinaan Ideologi Pancasila.

2) BPIP memegang peranan kunci dalam pola jaringan kerjasama yang dibangun. Selain itu, substansi rencana strategis dari BPIP mengamanatkan suatu hal yang mendasar untuk diadopsi oleh berbagai K/L guna membangun budaya bangsa sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Dengan demikian, interaksi dan kompleksitas harus menekankan tiga hal yaitu, pola interaksi, pola pengambilan keputusan antara BPIP dengan K/L, dan pola koordinasi (perencanaan-evaluasi).

3) Kondisi institutional features dari BPIP didorong untuk membangun bentuk kerjasama yang kolaboratif dan terintegrasi, sehingga kekuatan highly centralize -BPIP sebagai poros kerjasama K/L di pusat dan daerah menjadi hal strategis untuk dilakukan. BPIP perlu mengadopsi asymmetrical power yang formal untuk mengatur pola kerjasama di masing-masing K/L, karena tugasnya merupakan amanat dari undang-undang, Hal ini diperlukan sebagai daya flexibilitas BPIP untuk membangun kolaborasi dari perbedaan karakteristik institusi di setiap K/L.

4) Pada pendekatan network management, BPIP bertindak sebagai pemimpin dari jaringan kerjasama yang dibangun. Dengan demikian, siapapun lembaga yang bekerjasama dengan BPIP dalam penguatan ideologi Pancasila, maka BPIP akan bertindak sebagai pengarah (conductor) semua anggota yang masuk dalam jaringan kerjasama BPIP tersebut.

## PEMETAAN KONDISI DAN REKOMENDASI MODEL JARINGAN LNG UNTUK PANDUAN KERJASAMA BPIP

Dilihat dari aktor yang terlibat dalam kerja sama untuk pembinaan Ideologi Pancasila serta peranan tiap-tiap aktor dalam kerja sama tersebut dengan jumlah peserta yang relatif sedang yakni melibatkan 18 K/L maka tergolong dalam kategori moderat. Selama ini, eksekusi kerja sama yang dilakukan K/L dengan BPIP cenderung kurang efektif, karena interaksi dan koordinasi yang dilakukan keduanya masih minim. Masing-masing K/L masih berfokus pada programnya sendiri sehingga belum ada pengembangan kerjasama secara terkoordinasi. Oleh karena itu, perlu adanya aktualisasi penguatan peran BPIP agar kerja sama yang sudah terbentuk dapat berjalan sesuai dengan kesepakatan yang dibuat.

Dilihat dari dimensi interaction and complexity, pola interaksi, pola pengambilan keputusan, pola koordinasi, dan pemantauan dan evaluasi program dalam penyelenggaraan program-program pembinaan Ideologi Pancasila dilakukan secara vertikal (vertical: strong with lead position). Secara umum, interaksi yang sudah berjalan cukup minim atau terbatas. K/L yang telah melakukan kerja sama dengan BPIP cenderung kurang pro-aktif atau menunggu inisiatif dari BPIP untuk memulai interaksi. Untuk itu, diperlukan koordinasi yang lebih intensif dari aktor terkait, baik dari perencanaan maupun pelaksanaan, sehingga ketergantungan antar aktor dalam pembinaan Ideologi Pancasila dapat terfasilitasi.

Dilihat dari institutional features, Secara umum, aturan main yang melandasi kerja sama antara BPIP dengan K/L

adalah nota kesepahaman. K/L mitra yang telah menandatangani nota kesepahaman dengan BPIP diantaranya adalah Kementerian Agama, Lemhannas, Kemendagri, BNPT, dan KemenPAN-RB. Selama ini nota kesepahaman sebagai aturan main dari kerja sama BPIP dengan K/L dianggap belum terimplementasi dengan efektif sehingga belum dapat diukur efektivitas dari kerja sama yang sudah dijalankan yang berbasis aturan main.

Oleh sebab itu, dibutuhkan aturan main yang didukung dengan payung hukum yang kuat untuk mengoptimalkan operasional implementasi kerja sama dan capaian tujuan yang tepat sasaran, seperti, peraturan presiden, keputusan presiden, instruksi presiden, peraturan kepala BPIP, dan SKB menteri. Perlu adanya penyusunan rencana aksi dan aktualisasinya. Rencana aksi tersebut harus memiliki payung hukum dalam Perpres, Keppres, Inpres, atau SKB Menteri. Adapun ruang lingkup dari rencana aksi tersebut diantaranya: 1) Penetapan timeline kerja sama; 2) Deskripsi penjelasan dana rencana aksi kerjasama; 3) Prioritas bidang/sector dalam penguatan Ideologi Pancasila; 4) spesifikasi nilai-nilai Pancasila yang akan dioperasionalkan dalam rencana aksi.

Pada model lead - network governance, network management (pengelolaan jaringan) pada kondisi hubungan kerjasama antara BPIP dan aktor K/L menjadi model pengelolaan yang ideal sebagaimana diharapkan oleh para pemangku kepentingan. Sesuai dengan yang dijelaskan oleh beberapa aktor seperti Kementerian PAN dan RB yang mengharapkan BPIP dapat menginisiasi hubungan kerja sama dengan lembaga lain agar tujuan penguatan Ideologi Pancasila dapat dicapai dengan baik, ataupun dari pihak Kemendikbud dan Kemenpora yang mengusulkan agar BPIP dapat menyusun pedoman dan menyiapkan modul penyampaian Ideologi Pancasila kepada masing-masing K/L. Dalam hal ini, dapat dijelaskan bahwa model lead-network governance sesuai dengan usulan peran BPIP yang dapat menjadi aktor yang memimpin sebagai konduktor (leading actor) dalam pengelolaan jaringan hubungan kerja sama antar BPIP dan K/L.

Secara umum, dapat dipahami bahwa kerjasama antara BPIP dan K/L dapat terjalin secara efektif melalui kondisi pada model jaringan Lead Network Governance (LNG), yaitu: 1) BPIP dapat menjaga kepercayaan (trust) di dalam jaringan dengan aturan main yang terintegrasi dan perlu dikoordinasikan dengan baik oleh BPIP (highly centralized trust); 2) Terdapat jumlah partisipan di dalam jaringan yang berjumlah relatif sedang (moderat); dan 3) Terdapat fungsi pemantauan/pengawasan yang tidak hanya dilakukan secara internal, tetapi juga eksternal atau cross-monitoring antara pihak yang bekerja sama. Bentuk cross-monitoring dapat tercipta jika iklim koordinasi ada pada kondisi intensif dan saling bergantung (interdependence).

## ORKESTRASI MODEL JARINGAN KELEMBAGAAN BPIP

### Perspektif Actors Analysis

Peran BPIP dalam pengendalian terhadap kelembagaan lain merupakan upaya kerja sama yang bersifat kolaboratif. Untuk itu, terdapat berbagai aktor strategis yang terlibat dalam kelembagaan BPIP. Secara umum, dapat diidentifikasi beberapa aktor strategis, seperti Kementerian Agama, Kementerian PAN dan RB, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Lemhannas, Kementerian Pemuda dan Olahraga, serta lembaga lainnya yang memiliki isu strategis dalam pengembangan program penguatan ideologi Pancasila.

Prinsip kerja sama antara BPIP dan kelembagaan lain terbuka, dengan catatan model kerja harus dibangun efektif dan sinergis dengan program yang sudah ada. Sebab selama ini, penanaman Ideologi Pancasila sudah menjadi salah satu program prioritas dari K/L sebagaimana tertuang dalam RPJMN 2020-2024. Peran dan tugas mitra kerja BPIP menyesuaikan dengan tugas dan fungsi K/L berdasarkan Rencana Strategis masing-masing K/L dan juga menyesuaikan dengan isu strategis yang dimiliki oleh BPIP tentang penguatan pembinaan Ideologi Pancasila. Oleh karena itu, kerja sama dapat dilakukan dengan menyesuaikan program yang sudah dilaksanakan di institusi yang bersangkutan.

Secara umum, faktor pendukung kerjasama yang dilakukan oleh BPIP dengan Kementerian/Lembaga adalah adanya aturan main berupa Memorandum of Understanding (MoU)/ Nota Kesepahaman yang menjadi landasan untuk melakukan kerjasama. Faktor pendukung lainnya adalah ruang lingkup kerjasama yang tertuang di dalam Nota Kesepahaman sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing Kementerian/Lembaga.

Selain dukungan yang mendorong kerjasama dengan BPIP, terdapat juga faktor-faktor penghambat dalam kerjasama antara BPIP dengan K/L, yaitu 1) perlu adanya Perjanjian Kerja Sama (PKS) antara BPIP dengan Kementerian/Lembaga mitra untuk mendefinisikan lebih detail tentang ruang lingkup yang ada di dalam Nota Kesepahaman; 2) adanya pandemi Covid-19 yang menyebabkan sulitnya para aktor untuk melaksanakan ruang lingkup kerjasama; 3) kurangnya sumber daya manusia yang ada di K/L tersebut karena adanya mutasi atau rotasi baik antar unit teknis atau antar K/L; 4) belum terpetakannya kegiatan dan aktivitas penyelenggaraan program pembinaan ideologi Pancasila.

### Perspektif Process Analysis

Pada ruang lingkup kerjasama kelembagaan, masing-masing

K/L belum memiliki garis yang jelas karena belum adanya perjanjian kerjasama antar K/L dengan BPIP. Namun, terdapat usulan yang berkaitan dengan area-lingkup kerjasama kelembagaan antara BPIP dengan K/L yaitu BPIP sebagai leading sector perlu menyediakan konten pembinaan ideologi. Sementara itu, K/L merupakan pengguna dari konten dari BPIP.

Poin yang perlu ditekankan oleh BPIP adalah memperkuat posisi secara internal maupun konseptual sekaligus memperkuat kerja sama baik dengan K/L maupun dengan pusat kajian. Sejalan dengan hal tersebut arena kerjasama kelembagaan yang ditangani oleh BPIP yaitu pada konseptualisasi atau dengan kata lain perencanaan dan evaluasi, yang sifatnya lebih ke dalam tataran strategis sedangkan untuk implementasi dilakukan oleh Kemendikbud (K/L). Artinya BPIP dalam hal ini menjadi pemangku kepentingan utama yang dapat mengevaluasi terhadap keberhasilan program pembinaan yang dilakukan di K/L.

Berkaitan dengan pola interaksi yang belum kuat, selama ini pola interaksi yang dijalankan oleh BPIP belum memiliki pola kerja yang terarah. Oleh karena itu, sulit untuk mengatur pembagian tugas dari para aktor terlibat. Usulan yang diberikan untuk mengefektifkan kerja sama kelembagaan adalah dengan pembuatan satu Instruksi Presiden (Inpres) yang di dalamnya menggambarkan tugas, tanggungjawab, dan prioritas masing-masing K/L dalam menyelenggarakan program pembinaan ideologi Pancasila.

Secara umum pola kerjasama dalam eksekusi program dalam rangka penguatan nilai-nilai Pancasila adalah menyisipkan nilai-nilai Pancasila kepada program masing-masing K/L sesuai dengan tugas dan fungsinya. Hubungan kerjasama antara BPIP dan masing-masing Kementerian/Lembaga yang belum dilakukan secara spesifik dan terkoordinasi membuat berbagai usulan dan harapan disampaikan oleh para pemangku kepentingan.

Model pengelolaan yang diharapkan yaitu dapat dilakukan dengan dua cara: Pertama, BPIP menyiapkan muatan materi yang akan dititipkan di masing-masing K/L. Penguatan ideologi Pancasila di daerah 3T dengan modul-modul untuk anak, orang tua, dan guru. Kedua, BPIP sebagai inisiator program dan K/L terlibat dalam program yang diinisiasi oleh BPIP.

### **Perspektif Institutional Analysis**

BPIP perlu menegaskan secara kelembagaan peran dan posisinya sebagai leading sector dalam kerjasama dengan masing-masing K/L mitra. BPIP hendaknya membuat standar dan pedoman tentang penguatan pembinaan Ideologi Pancasila agar K/L mitra dapat menjalankan perannya dengan optimal dengan berpedoman pada kebijakan BPIP tersebut. Selanjutnya, K/L mitra

menyarankan agar BPIP dapat berkoordinasi langsung dengan Unit Kerja di masing-masing K/L Mitra. Selain itu BPIP juga harus didukung dengan sumberdaya anggaran yang baik untuk mengoptimalkan kerjasama penguatan pembinaan Ideologi Pancasila dengan Kementerian/Lembaga Mitra.

Pola interaksi yang diharapkan dengan adanya pelembagaan melalui pelibatan Kemenko PMK, yang menempatkan peran BPIP sebagai koordinator dari kerjasama kelembagaan tersebut. Dalam kerangka ini, BPIP dapat mengoptimalkan otoritas dan dukungan Menteri Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (PMK) untuk mengundang semua K/L yang berada dalam lingkup bidang urusan pemerintahannya untuk membahas arah ke depan agar BPIP dapat berperan optimal mendukung semua program pembinaan Ideologi Pancasila di setiap K/L.

Hal penting lainnya yang perlu digarisbawahi adalah dalam pola interaksinya, perlu menyepakati ada shared outcome (tujuan bersama) secara jelas. Shared outcome dan kesepakatan antar Lembaga ini menjadi hal penting dalam melakukan kerjasama kelembagaan antara BPIP dan lembaga lain. Peran BPIP dalam hal ini dapat memastikan ideologi Pancasila dapat diamalkan dan dilaksanakan sehingga dapat menjadi aktualisasi Pancasila itu sendiri.

K/L bersepakat bahwa harus ada Perjanjian Kerja Sama yang dilakukan antara BPIP dengan masing-masing Kementerian/Lembaga mitra. Hal ini dilakukan agar ruang lingkup kerjasama harus terdefinisi secara jelas dan detail agar masing-masing Kementerian/Lembaga mitra dapat menjalankan kerjasama dengan optimal. Kemudian dibutuhkan pedoman-pedoman untuk menjalankan kerjasama. Misalnya pada bidang kependidikan, BPIP harus membuat pedoman kerjasama agar ada standarisasi dan keseragaman bahan ajar dalam melakukan pembinaan Ideologi Pancasila.

## **STRATEGI MODEL JARINGAN KELEMBAGAAN: REKOMENDASI**

Untuk dapat merealisasikan model jaringan lead network governance secara efektif dalam tata kelola hubungan K/L dengan BPIP, diperlukan berbagai strategi yang dapat dilakukan oleh BPIP didasari oleh identifikasi faktor-faktor yang menentukan keberhasilan model kelembagaan sebagai berikut:

1. Terkait dengan aspek Aktor: keterlibatan aktor dengan jumlah partisipan yang tergolong moderat memerlukan strategi khusus. Dengan capaian kinerja yang dinilai masih kurang optimal, BPIP perlu menyusun strategi dengan melibatkan Kementerian

Koordinator Pemberdayaan Manusia dan Kebudayaan untuk mendorong seluruh K/L melakukan diskusi bersama dengan BPIP untuk meraih dukungan agar kedepannya BPIP dapat mendukung seluruh pembinaan Ideologi Pancasila. BPIP juga perlu mengadakan pertemuan secara rutin yang melibatkan K/L dalam melaksanakan pembinaan Pancasila. Forum koordinasi ini sekaligus menjadi salah satu alternatif untuk melakukan monitoring.

2. Strategi terkait dengan aspek proses dengan identifikasi masalah berupa aturan yang belum mampu mengukur efektivitas keberhasilan program kerja sama dalam rangka pembinaan Ideologi Pancasila dapat dilakukan oleh BPIP sebagai leading sector dengan menginisiasi pembentukan instrumen/payung hukum yang lebih kuat untuk mendukung pengkoordinasian pembinaan ideologi Pancasila di lingkungan K/L. Adapun payung hukum tersebut dapat berupa Perpres, Keppres, Inpres, dan SKB Menteri. BPIP perlu segera menyusun dan mengesahkan Perjanjian Kerja Sama dengan masing-masing K/L yang telah memiliki Nota Kesepahaman. Kemudian, BPIP perlu membuat timetable jadwal program-program kerja sama dengan K/L sehingga BPIP juga dapat dengan mudah monitoring capaian program-program yang dijalankan. Selain itu, perlu adanya pembuatan tim kerjasama antara BPIP dengan K/L terkait untuk memastikan agar unit-unit teknis masing-masing K/L memiliki komitmen dalam melaksanakan kerjasama.
3. Strategi terkait aspek institusional, BPIP harus melakukan pembenahan kelembagaan secara internal dengan melakukan evaluasi terhadap pencapaian kinerja dalam kerjasama pembinaan Ideologi Pancasila. Hal ini dilakukan agar memiliki posisi yang cukup kuat untuk mengkoordinir atau mengendalikan arah pembinaan Ideologi Pancasila oleh K/L yang terlibat. BPIP perlu membuat pengukuran keberhasilan, memetakan target setiap tahun hingga melakukan evaluasi dalam hubungan kerjasama. BPIP juga perlu membuat pedoman kerja sama untuk memberikan trust K/L dalam menjalankan kerja sama. Kemudian, dalam melembagakan BPIP sebagai leading sector maka diperlukan payung hukum yang kuat agar BPIP dapat menjadi pusat dari koordinasi penguatan pembinaan Ideologi Pancasila. Selain itu, BPIP juga perlu didukung dengan sumberdaya baik sumber daya manusia maupun sumber daya anggaran untuk dapat memimpin kerja sama penguatan pembinaan Ideologi Pancasila.
4. Selain itu, orkestrasi kerjasama BPIP dengan Mitra (K/L/Daerah) secara operasional dapat difokuskan menjadi lima fokus strategi, yaitu 1) strategi membentuk Panduan atau Pedoman sebagai aturan main Kerjasama, 2) mengoptimalkan peran sebagai konduktor datau leading sector, 3) menerapkan proses perencanaan dna evaluasi yang terkoordinasi dengan Mitra (K/L/Permda), 4) Mengatur ulang peran dan fungsi Kelembagaan secara internal organisasi BPIP, dan 5) Optimalisasi peran Kementerian Koordinator.