

P4 sebagai Instrumen Komunikasi Persuasif Negara pada Masa Orde Baru: Analisis Wacana Kritis terhadap TAP MPR No. II/MPR/1978

Wanda Restu Hamidah, Siti Nurazizah, Lailatus Istianah, Ikhsan Ahmad

Jurusan Ilmu Komunikasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa.

wandarestu06@gmail.com, nura2644497@gmail.com, lailatusistianah5@gmail.com,
ikhsan@untirta.ac.id

ARTICLE INFO

Keywords:

P4, persuasive communication, critical discourse analysis, Pancasila, New Order

Article history:

Received 18-09-2026

Revised 25-09-2026

Accepted 17-10-2026

ABSTRACT

This study examines how the Guidelines for the Appreciation and Practice of Pancasila (P4), enacted through MPR Decree No. II/MPR/1978, constructed the New Order state's persuasive message. Using a qualitative design and Norman Fairclough's three-dimensional critical discourse analysis, the study analyzed the full decree and its annex as primary data, supported by historical studies of P4 implementation. At the textual level, the document relies less on explicit commands than on naturalization: normative expectations are written as declarative descriptions of what "manusia Indonesia" does, a collective ideal subject is repeatedly invoked, and Pancasila is framed through holistic and sacralizing terms such as "bulat dan utuh", harmony, and self-restraint. Explicit obligation appears mainly where consensus decisions must be accepted and implemented. At the level of discourse practice, the decree blends legal and moral genres; its disclaimer that it is not an interpretation of Pancasila coexists with its designation as a guide for every citizen and state institution, while its dissemination is assigned to the President, a mandate later institutionalized through BP-7 and nationwide penataran. At the sociocultural level, these strategies align with the New Order's pursuit of stability, development, and ideological uniformity. The study concludes that P4 functioned as persuasion backed by institutional authority, combining consent-building with the state's monopoly over the meaning of Pancasila. As a text-based study, it does not measure persuasive effects or public reception.

This is an open access article under the [CC BY-NC-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/) license.



Corresponding Author:

Wanda Restu Hamidah

Jurusan Ilmu Komunikasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, wandarestu06@gmail.com

PENDAHULUAN

Pancasila merupakan dasar negara sekaligus pandangan hidup bangsa Indonesia. Meski kedudukannya bersifat fundamental, sejarah politik nasional menunjukkan bahwa pemaknaan atas Pancasila tidak pernah sepenuhnya lepas dari kepentingan rezim yang berkuasa. Pada masa Orde Baru, pemerintah menempatkan diri sebagai penjaga Pancasila dan UUD 1945 serta menjadikan Pancasila sebagai sumber utama legitimasi politik di tengah agenda stabilitas dan pembangunan (Morfit, 1981; Weatherbee, 1985). Dalam kerangka itu, Pancasila tidak hanya diperlakukan sebagai dasar negara, tetapi juga sebagai doktrin yang harus dimasyarakatkan secara sistematis kepada seluruh warga negara.

Salah satu wujud paling formal dari upaya tersebut adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetia Pancakarsa) atau P4. Dokumen ini menyatakan dirinya sebagai “penuntun dan pegangan hidup dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara” bagi setiap warga negara, penyelenggara negara, serta lembaga kenegaraan dan kemasyarakatan (Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia [MPR RI], 1978, Pasal 4). Ketetapan tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan pembentukan Badan Pembinaan Pendidikan Pelaksanaan P4 (BP-7) melalui Keppres No. 10 Tahun 1979 dan penyelenggaraan penataran P4 secara luas di berbagai lapisan masyarakat (Agista, 2023). Setelah Reformasi, TAP MPR No. II/MPR/1978 dicabut melalui TAP MPR No. XVIII/MPR/1998 (MPR RI, 1998). Rentang hidup dokumen ini, yang hampir dua dekade, menjadikannya salah satu teks ideologis negara yang paling berpengaruh pada masa Orde Baru.

Dari perspektif ilmu komunikasi, P4 dapat dibaca sebagai bentuk komunikasi persuasif negara. Persuasi dipahami sebagai proses simbolik ketika komunikator berupaya meyakinkan orang lain untuk mengubah sikap atau perilakunya melalui pesan (Perloff, 2017). Dokumen negara seperti TAP MPR tidak sekadar menyampaikan informasi, tetapi juga mengemas nilai, norma, dan cara pandang yang diharapkan diterima publik. Pilihan kata, struktur kalimat, dan penekanan nilai dalam dokumen semacam itu ikut membentuk makna tertentu dan, dalam pandangan analisis wacana kritis, tidak pernah netral dari relasi kuasa (Fairclough, 1989; van Dijk, 1993). Karena itu, cara P4 merumuskan Pancasila layak diperiksa bukan hanya dari isi nilainya, tetapi juga dari strategi bahasa yang dipakai untuk membuat nilai-nilai itu tampak wajar, benar, dan layak diikuti.

Sejumlah kajian telah menelaah P4 dari beragam sudut. Morfit (1981) menunjukkan bahwa Orde Baru membangun tafsir resmi atas Pancasila yang selaras dengan kebutuhan politiknya, sementara Bourchier (2015) menelusuri akar gagasan negara kekeluargaan (integralistik) yang menekankan harmoni dan menolak oposisi. Mustapa dkk. (2024) memperlihatkan bahwa pelembagaan Pancasila melalui P4, dan dalam konteks ini melalui BPIP, berkaitan dengan sakralisasi ideologi serta kecenderungan represi ketika negara memonopoli tafsir. Rosa (2022) mengkaji bagaimana Orde Baru membangun wacana toleransi yang selaras dengan agenda politiknya melalui program P4. Pada tingkat implementasi, Ratnasari dan Alrianingrum (2018) meneliti penataran P4 bagi masyarakat Kelurahan Sawunggaling, Surabaya, pada 1981–1996, sedangkan Tampubolon (2017) mengkaji penataran P4 bagi mahasiswa baru FPIPS IKIP Surabaya angkatan 1984–1988. Agista (2023) kemudian menelusuri transformasi gagasan penataran P4 ke dalam Proyek Penguatan Profil Pelajar Pancasila (P5).

Kajian-kajian tersebut kaya secara historis dan politis, tetapi cenderung menempatkan teks TAP MPR No. II/MPR/1978 sebagai latar, bukan sebagai objek analisis utama. Sepanjang penelusuran penulis, belum banyak penelitian yang membedah secara sistematis bagaimana teks primer P4 menyusun pesannya pada tingkat linguistik dan bagaimana strategi bahasa itu terhubung dengan praktik produksi-distribusi wacana serta konteks kekuasaan Orde Baru dengan menggunakan lensa komunikasi persuasif. Celah inilah yang hendak diisi oleh penelitian ini.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis konstruksi pesan P4 dalam TAP MPR No. II/MPR/1978 sebagai bentuk komunikasi persuasif negara. Secara khusus, penelitian ini menjawab tiga pertanyaan: (1) bagaimana nilai-nilai Pancasila dikonstruksi secara linguistik dalam teks TAP MPR No. II/MPR/1978; (2) bagaimana dokumen tersebut diproduksi dan didistribusikan sebagai praktik wacana negara; dan (3) bagaimana konstruksi pesan itu berkaitan dengan ideologi dan relasi kuasa pada masa Orde Baru. Secara teoretis, penelitian ini berkontribusi pada kajian komunikasi persuasif dalam teks hukum-normatif, khususnya tentang bagaimana persuasi bekerja melalui bahasa yang tampak deskriptif. Secara praktis, temuan dapat menjadi bahan refleksi bagi perancangan pendidikan ideologi Pancasila masa kini agar tidak mengulang pola monopoli tafsir.

Kerangka Teoretis

Kerangka konseptual penelitian ini memadukan tiga perspektif, yaitu ideologi negara dan aparatus ideologis, komunikasi persuasif, serta analisis wacana kritis. Ketiganya digunakan untuk membedah bagaimana nilai Pancasila diartikulasikan ke dalam dokumen resmi negara dan bagaimana artikulasi itu dapat dipahami dalam konteks sosial-politik Orde Baru.

Pertama, konsep aparatus ideologis negara (*ideological state apparatuses*) dari Althusser (1971) menjelaskan bahwa ideologi direproduksi tidak hanya melalui alat represif, tetapi juga melalui institusi seperti sekolah, keluarga, agama, dan media. Ideologi bekerja dengan “menyapa” (*interpellation*) individu sehingga mereka mengenali diri sebagai subjek dengan identitas dan kewajiban tertentu. Dalam penelitian ini, konsep tersebut dipakai sebagai lensa tafsir untuk membaca posisi dokumen P4 dan program turunannya. Namun, keberadaan dokumen resmi semata tidak cukup membuktikan berlangsungnya reproduksi ideologi atau penerimaan publik, sehingga konsep ini selalu dikaitkan dengan bukti tekstual dan sumber pendukung.

Kedua, perspektif komunikasi persuasif memandang pesan sebagai sarana menyalurkan gagasan, nilai, dan panduan yang berpotensi memengaruhi sikap dan perilaku khalayak. Perloff (2017) menekankan bahwa persuasi berlangsung dalam suasana yang memberi ruang pilihan bagi khalayak, sehingga persuasi berbeda dari paksaan. Pembedaan ini penting bagi kajian P4: penelitian ini menelaah konstruksi pesan persuasif dalam dokumen, tanpa menyamakan keberadaan pesan normatif dengan keberhasilan persuasi, karena penerimaan dan perubahan perilaku masyarakat memerlukan pembuktian tersendiri.

Ketiga, analisis wacana kritis (AWK) model Fairclough (1992, 1995) memandang wacana sebagai praktik sosial dan menganalisisnya dalam tiga dimensi: teks, praktik wacana, dan praktik sosiokultural. Dimensi teks mencakup kosakata, tata bahasa (termasuk modalitas dan representasi pelaku), serta struktur teks. Dimensi praktik wacana mencakup proses produksi, distribusi, dan konsumsi teks, termasuk intertekstualitas dan percampuran genre. Dimensi

praktik sosiokultural menghubungkan teks dengan konteks situasional, institusional, dan sosial yang lebih luas (Eriyanto, 2001; Munfarida, 2014). Salah satu konsep kunci Fairclough (1989) yang relevan adalah naturalisasi, yaitu proses ketika suatu pandangan ideologis tampil sebagai “akal sehat” sehingga tidak lagi dipersoalkan. Melalui integrasi ketiga perspektif ini, penelitian dapat menguraikan keterkaitan antara bahasa, legitimasi institusional, ideologi, dan kekuasaan secara berbasis bukti.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan paradigma kritis dan desain analisis wacana kritis model Norman Fairclough (1995). Desain ini dipilih karena penelitian tidak bertujuan mengukur dampak pesan, melainkan memahami bagaimana bahasa dalam dokumen resmi negara menyusun nilai-nilai Pancasila sebagai pedoman hidup serta bagaimana penyusunan itu terhubung dengan praktik wacana dan konteks sosial-politik yang melatarbelakanginya.

Data primer adalah naskah lengkap TAP MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetia Pancakarsa), yang mencakup konsiderans (bagian *Menimbang* dan *Mengingat*), batang tubuh Pasal 1–6, lampiran Naskah P4 (Bab I Pendahuluan, Bab II uraian Ekaprasetia Pancakarsa untuk kelima sila, dan Bab III Penutup), serta bagian penjelasan. Dokumen diperoleh dari salinan yang tersedia di Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum MPR RI. Data sekunder berupa buku dan artikel jurnal mengenai ideologi Orde Baru, sejarah dan pelaksanaan penataran P4, serta teori AWK. Data sekunder digunakan untuk menafsirkan dan mengontekstualisasikan teks primer, bukan untuk menggantikan bukti yang terdapat di dalamnya.

Data dikumpulkan melalui studi dokumentasi dan studi pustaka. Studi dokumentasi dilakukan dengan membaca dokumen secara berulang, membagi teks berdasarkan bagian strukturalnya, dan menandai kalimat atau klausa yang memuat rumusan nilai, representasi pelaku, penanda kewajiban, serta janji atau klaim tentang karakter bangsa. Unit analisisnya adalah kalimat dan klausa. Studi pustaka dilakukan untuk menghimpun informasi tentang konteks produksi, mekanisme penyebaran, dan situasi sosial-politik pada masa berlakunya P4. Operasionalisasi ketiga dimensi analisis disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Operasionalisasi Dimensi Analisis Wacana Kritis Fairclough

Dimensi	Fokus analisis	Pertanyaan analitis dan data
Teks (<i>textual analysis</i>)	Kosakata dan metafora, representasi pelaku/subjek, modalitas (penanda kewajiban), presuposisi, struktur dan pola kalimat.	Kata apa yang dipakai untuk menggambarkan Pancasila? Siapa subjek kalimat? Bagaimana kewajiban dinyatakan, secara eksplisit atau tersirat? Data: Pasal 1–6, Lampiran Bab I–III, Penjelasan.

Dimensi	Fokus analisis	Pertanyaan analitis dan data
Praktik wacana (<i>discourse practice</i>)	Produksi (lembaga, genre, intertekstualitas), distribusi (mandat dan saluran penyebaran), konsumsi (penerimaan yang terdokumentasi).	Siapa yang menyusun dan mengesahkan pesan? Genre apa yang dipadukan? Melalui saluran apa pesan disebarkan? Data: teks primer dan studi historis penataran P4.
Praktik sosiokultural (<i>sociocultural practice</i>)	Konteks situasional, institusional, dan sosial-politik Orde Baru.	Bagaimana konstruksi pesan berkaitan dengan agenda stabilitas, ideologi kekeluargaan, dan relasi kuasa negara–masyarakat? Data: literatur sejarah dan politik Orde Baru.

Sumber: diolah penulis berdasarkan Fairclough (1992, 1995), Eriyanto (2001), dan Munfarida (2014).

Analisis dilakukan dalam tiga tahap yang mengikuti dimensi tersebut. Pada tahap deskripsi, temuan tekstual dikodekan ke dalam matriks yang memuat kutipan, lokasinya dalam dokumen, dan kategori linguistik. Sebagai penunjang, penulis juga memeriksa kemunculan kata atau frasa kunci, seperti *manusia Indonesia*, *harus*, *wajib*, *hendaknya*, dan *kita*; penghitungan ini bersifat deskriptif untuk memperlihatkan pola, bukan analisis kuantitatif. Pada tahap interpretasi, temuan tekstual dikaitkan dengan proses produksi dan distribusi dokumen. Pada tahap eksplanasi, keduanya dihubungkan dengan konteks sosial-politik Orde Baru.

Keabsahan penafsiran dijaga melalui triangulasi sumber, yaitu membandingkan hasil pembacaan teks dengan studi historis dan politik yang relevan, serta melalui jejak bukti, yaitu setiap klaim tentang penggunaan bahasa disertai kutipan langsung dan lokasinya dalam dokumen agar dapat diperiksa ulang oleh pembaca. Pembahasan mengenai pelaksanaan penataran dan penerimaan masyarakat dibatasi pada informasi yang benar-benar tersedia dalam sumber pendukung.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Bagian ini menyajikan hasil analisis sesuai tiga dimensi Fairclough, kemudian mensintesiskannya ke dalam pola strategi persuasif negara. Kutipan dari TAP MPR No. II/MPR/1978 ditulis sesuai ejaan aslinya dan disertai lokasi bagian dokumen.

Dimensi Teks: Konstruksi Pesan dalam TAP MPR No. II/MPR/1978

Pertama, teks P4 menggambarkan Pancasila dengan kosakata yang menekankan keutuhan, esensi, dan daya. Bagian pendahuluan lampiran menyebut bahwa “Pancasila adalah jiwa seluruh rakyat Indonesia” dan “merupakan kepribadian dan pandangan hidup Bangsa” (MPR RI, 1978, Lampiran Bab I). Bab II menegaskan bahwa Pancasila “merupakan kesatuan yang bulat dan utuh dari kelima Sila” (MPR RI, 1978, Lampiran Bab II). Konsiderans menyatakan bahwa Pancasila “perlu dihayati dan diamalkan secara nyata untuk menjaga kelestarian dan keampuhannya” (MPR RI, 1978, Menimbang). Metafora organis seperti *jiwa*

dan *kepribadian* menempatkan Pancasila sebagai esensi identitas bangsa, bukan sebagai rumusan politik yang dapat diperdebatkan. Kata *keampuhan*, yang lazim dilekatkan pada benda bertuah, memberi nuansa sakral pada ideologi. Temuan ini memperkuat pada tingkat linguistik argumen Mustapa dkk. (2024) tentang sakralisasi Pancasila pada masa Orde Baru.

Pasangan kata *penghayatan* dan *pengamalan* juga bermakna strategis. *Penghayatan* menysasar ranah batin (keyakinan dan sikap), sedangkan *pengamalan* menysasar ranah tindakan. Dengan memadukan keduanya, teks menargetkan sekaligus dua sasaran klasik persuasi, yaitu sikap dan perilaku (Perloff, 2017). Pancasila tidak cukup diketahui, tetapi diharapkan dirasakan dari dalam dan diwujudkan dalam perilaku sehari-hari.

Kedua, dari segi representasi subjek, frasa *manusia Indonesia* berulang lebih dari sepuluh kali di sepanjang dokumen, sementara kata ganti *kita* tidak digunakan sama sekali. Pola kalimat yang dominan pada uraian kelima sila adalah “Dengan Sila ..., [subjek] [verba]”, misalnya “Dengan Sila Ketuhanan Yang Maha Esa, bangsa Indonesia menyatakan kepercayaan dan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa”, “Dengan Sila Persatuan Indonesia, manusia Indonesia menempatkan persatuan, kesatuan, serta kepentingan dan keselamatan Bangsa dan Negara di atas kepentingan pribadi atau golongan”, dan “Dengan Sila Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia, manusia Indonesia menyadari hak dan kewajiban yang sama” (MPR RI, 1978, Lampiran Bab II). Ketiadaan *kita* menunjukkan bahwa teks berbicara dengan suara institusional yang impersonal: negara sebagai penyusun pesan berada di luar teks, sedangkan warga negara dihadirkan sebagai subjek ideal bernama *manusia Indonesia*. Dalam kerangka Althusser (1971), pola ini dapat dibaca sebagai interpelasi: pembaca disapa sebagai *manusia Indonesia* dan diajak mengenali dirinya dalam gambaran ideal yang telah dirumuskan negara.

Ketiga, temuan paling menonjol pada dimensi teks adalah rendahnya penanda kewajiban eksplisit. Kata *harus* hanya muncul beberapa kali, sedangkan *wajib* (sebagai penanda perintah) dan *hendaknya* tidak ditemukan; kata *perlu* lebih banyak muncul pada konsiderans dan pendahuluan untuk menyatakan urgensi pedoman. Sebagian besar muatan normatif justru dirumuskan dalam kalimat deklaratif berkala kini yang menggambarkan apa yang “dilakukan” atau “disadari” oleh manusia Indonesia. Harapan negara, dengan demikian, tidak tampil sebagai perintah, tetapi sebagai deskripsi tentang watak bangsa. Inilah yang oleh Fairclough (1989) disebut naturalisasi: pandangan tertentu dihadirkan sebagai kenyataan yang wajar sehingga sulit dibantah, karena membantahnya sama dengan menyangkal “jati diri” bangsa sendiri.

Kewajiban eksplisit justru terkonsentrasi pada uraian sila keempat. Teks menyatakan bahwa “tidak boleh ada suatu kehendak yang dipaksakan kepada pihak lain” dan bahwa “Musyawarah untuk mencapai mufakat ini diliputi oleh semangat kekeluargaan, yang merupakan ciri khas bangsa”. Setelah keputusan diambil, “semua pihak yang bersangkutan harus menerimanya dan melaksanakannya dengan itikad baik dan rasa tanggung jawab” (MPR RI, 1978, Lampiran Bab II). Struktur ini menarik: larangan pemaksaan kehendak dibarengi kewajiban untuk menerima dan melaksanakan hasil mufakat. Demokrasi dirumuskan terutama sebagai proses menuju kesepakatan dan kepatuhan, bukan sebagai ruang perbedaan pendapat yang berkelanjutan. Klaim bahwa musyawarah-mufakat dan semangat kekeluargaan merupakan “ciri khas bangsa” juga mengesensialkan satu model

demokrasi sebagai identitas nasional, sejalan dengan gagasan negara kekeluargaan yang ditelusuri Bourchier (2015).

Keempat, nilai harmoni dan pengendalian diri tampak menonjol dalam teks. Teks menjanjikan bahwa Pancasila “memberi keyakinan kepada rakyat dan bangsa Indonesia bahwa kebahagiaan hidup akan tercapai apabila didasarkan atas keselarasan dan keseimbangan” (MPR RI, 1978, Lampiran Bab II). Kalimat ini memuat strategi persuasif berupa janji bersyarat: kebahagiaan dikaitkan dengan kesediaan menjalani hidup selaras dan seimbang. Keberhasilan pengamalan juga disebut bergantung pada “kemauan dan kemampuan seseorang dalam mengendalikan diri dan kepentingannya” (MPR RI, 1978, Lampiran Bab II). Pada sila kelima, teks menganjurkan “sikap suka bekerja keras” dan menolak penggunaan hak milik untuk “hal-hal yang bersifat pemborosan dan hidup bergaya mewah”, serta menekankan “suasana kekeluargaan dan kegotong-royongan” (MPR RI, 1978, Lampiran Bab II). Nilai-nilai ini secara substantif positif dan tidak dipersoalkan dalam penelitian ini. Yang perlu dicatat adalah pembingkaiannya: tanggung jawab mewujudkan Pancasila diletakkan terutama pada pengendalian diri dan moralitas individu, sementara persoalan struktural, seperti distribusi kekuasaan dan mekanisme koreksi terhadap penyelenggara negara, relatif tidak ditonjolkan. Harmoni dirumuskan sebagai keadaan yang ideal, sedangkan konflik secara implisit diposisikan sebagai penyimpangan.

Kelima, teks memuat penyangkalan strategis. Pasal 1 menyatakan bahwa P4 “tidak merupakan tafsir Pancasila sebagai Dasar Negara”, tetapi Pasal 4 menetapkannya sebagai “penuntun dan pegangan hidup” bagi seluruh warga negara dan lembaga yang harus dilaksanakan secara bulat dan utuh (MPR RI, 1978, Pasal 1 dan 4). Penyangkalan ini berfungsi melindungi legitimasi dokumen agar tidak tampak mengubah dasar negara, sementara secara praktis dokumen tersebut bekerja sebagai pembacaan resmi yang otoritatif. Pola serupa tampak pada bagian penjelasan yang menegaskan bahwa sila pertama “tidak berarti bahwa Negara memaksa agama atau suatu kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa” (MPR RI, 1978, Penjelasan). Penegasan ini dapat dipahami dalam konteks sensitivitas isu agama dan aliran kepercayaan pada masa itu, yang turut membuat P4 tidak diterima secara bulat oleh semua kekuatan politik (Morfit, 1981; Ramage, 1995). Ringkasan temuan dimensi teks disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2. Ringkasan Temuan pada Dimensi Teks

Aspek linguistik	Contoh kutipan (lokasi)	Strategi persuasif	Tafsir ideologis
Kosakata holistik dan sakral	“jiwa seluruh rakyat Indonesia”; “bulat dan utuh”; “kelestarian dan keampuhannya” (Lampiran Bab I-II; Menimbang)	Esensialisasi dan sakralisasi	Pancasila tampil sebagai esensi yang tidak diperdebatkan
Pasangan <i>penghayatan-pengamalan</i>	judul dan seluruh dokumen	Menyasar sikap sekaligus perilaku	Ideologi diinternalisasi hingga ranah batin

Aspek linguistik	Contoh kutipan (lokasi)	Strategi persuasif	Tafsir ideologis
Subjek kolektif	“Dengan Sila ..., manusia Indonesia ...” (Lampiran Bab II); tanpa <i>kita</i>	Interpelasi subjek ideal	Negara sebagai penyusun pesan tersembunyi; warga diposisikan sebagai sasaran pembinaan
Modalitas tersamar	dominasi kalimat deklaratif; <i>harus</i> jarang; <i>wajib</i> dan <i>hendaknya</i> tidak ada	Naturalisasi: norma tampil sebagai deskripsi	Harapan negara disamarkan sebagai watak bangsa
Kewajiban eksplisit pada mufakat	“harus menerimanya dan melaksanakannya dengan itikad baik” (sila keempat)	Konsensus sebagai kewajiban	Demokrasi dimaknai sebagai kesepakatan dan kepatuhan
Harmoni dan pengendalian diri	“keselarasan dan keseimbangan”; “mengendalikan diri dan kepentingannya”	Janji bersyarat; seruan moral	Konflik diposisikan sebagai penyimpangan; tanggung jawab diindividualisasi
Penyangkalan	“tidak merupakan tafsir Pancasila” (Pasal 1) vs. “penuntun dan pegangan hidup” (Pasal 4)	Penyangkalan strategis	Tafsir resmi bekerja tanpa mengaku sebagai tafsir

Sumber: analisis penulis terhadap MPR RI (1978).

Dimensi Praktik Wacana: Produksi, Distribusi, dan Konsumsi Pesan

Dari sisi produksi, P4 disusun oleh MPR, lembaga tertinggi negara pada masa itu, dan disahkan pada 22 Maret 1978. Status kelembagaan ini memberi pesan P4 kredibilitas sumber yang sangat tinggi; dalam kajian persuasi, kredibilitas dan otoritas komunikator merupakan salah satu faktor penentu penerimaan pesan (Perloff, 2017). Dokumen ini juga memperlihatkan percampuran genre (*interdiscursivity*) dalam pengertian Fairclough (1992). Batang tubuhnya memakai genre hukum, lengkap dengan konsiderans dan pasal-pasal, sedangkan lampirannya memakai genre nasihat moral yang menguraikan sikap dan perilaku ideal. Perpaduan ini membuat anjuran moral memperoleh bobot hukum, sementara aturan hukum memperoleh nuansa etis.

Dimensi intertekstual juga tampak pada penamaan *Ekaprasetia Pancakarsa*. Teks menjelaskan bahwa nama *Ekaprasetia* dipakai karena pedoman ini “bertolak dari tekad yang tunggal, janji yang luhur”, sedangkan *Pancakarsa* merujuk pada lima kehendak untuk “menghayati dan mengamalkan kelima Sila dari Pancasila” (MPR RI, 1978, Lampiran Bab II). Pembingkaiannya sebagai ikrar dan janji memberi P4 register yang bersifat ritual: pedoman tidak sekadar dibaca, tetapi diikrarkan. Register ritual ini menyatu dengan kosakata sakral yang telah diuraikan pada dimensi teks.

Dari sisi distribusi, Pasal 5 “Menugaskan kepada Presiden sebagai Mandataris atau Presiden bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat” untuk mengusahakan pelaksanaan P4 (MPR RI, 1978, Pasal 5). Dengan demikian, kendali atas penyebaran pesan berada di tangan eksekutif. Bab III Penutup menuntut “usaha yang sungguh-sungguh dan terus-menerus serta terpadu” dan menyatakan bahwa pengamalannya “harus dimulai dari setiap warga negara Indonesia, setiap penyelenggara Negara” (MPR RI, 1978, Lampiran Bab III). Menariknya, teks P4 sendiri tidak menyebut penataran atau pendidikan formal. Mandat umum inilah yang kemudian dioperasionalkan oleh pemerintah melalui pembentukan BP-7, penataran P4 di berbagai jenjang, dan muatan Pendidikan Moral Pancasila di sekolah (Agista, 2023). Rantai praktik wacana tersebut dirangkum pada Tabel 3.

Tabel 3. Rantai Praktik Wacana P4

Tahap	Aktor/lembaga	Bentuk praktik	Sumber bukti
Produksi	MPR (Sidang Umum 1978)	Pengesahan TAP MPR berisi pasal hukum dan lampiran nasihat moral	MPR RI (1978)
Mandat distribusi	Presiden sebagai Mandataris, bersama DPR	Penugasan pelaksanaan P4 (Pasal 5); tuntutan usaha “terus-menerus serta terpadu”	MPR RI (1978)
Pelembagaan	BP-7 (Keppres No. 10/1979)	Penataran P4, modul, dan kegiatan nonpenataran	Agista (2023)
Penyebaran di masyarakat	Penatar dan aparat setempat	Penataran P4 bagi warga Kelurahan Sawunggaling, Surabaya (1981–1996)	Ratnasari & Alrianingrum (2018)
Penyebaran di pendidikan tinggi	Perguruan tinggi	Penataran P4 bagi mahasiswa baru FPIPS IKIP Surabaya (1984–1988)	Tampubolon (2017)
Pengakhiran	MPR era Reformasi	Pencabutan TAP MPR No. II/MPR/1978	MPR RI (1998)

Sumber: diolah penulis dari MPR RI (1978, 1998) dan studi yang dikutip.

Dari sisi konsumsi, bukti mengenai cara khalayak menerima P4 dalam penelitian ini terbatas pada studi historis yang bersifat lokal. Penelitian Ratnasari dan Alrianingrum (2018) serta Tampubolon (2017) memperlihatkan bahwa penataran benar-benar dijalankan di tingkat kelurahan dan kampus, tetapi temuan keduanya tidak dapat digeneralisasi untuk seluruh Indonesia dan tidak dirancang untuk mengukur perubahan sikap. Yang dapat disimpulkan adalah bahwa pesan P4 disampaikan melalui saluran yang terlembaga dan, bagi kelompok tertentu seperti mahasiswa baru, melekat pada kewajiban administratif. Kondisi ini penting secara teoretis: ketika pesan persuasif disampaikan melalui program yang tidak sepenuhnya

memberi ruang memilih, batas antara persuasi dan paksaan institusional menjadi kabur (Perloff, 2017).

Dimensi Praktik Sosiokultural: P4, Ideologi, dan Relasi Kuasa Orde Baru

Pada tingkat situasional, P4 lahir ketika Orde Baru membangun legitimasi di atas janji stabilitas politik dan pembangunan ekonomi setelah krisis 1965. Morfit (1981) dan Weatherbee (1985) menunjukkan bahwa pada periode ini Pancasila diposisikan sebagai ideologi negara yang tafsirnya dirumuskan oleh pemerintah dan dipakai untuk menandai batas antara yang loyal dan yang menyimpang. Penekanan teks P4 pada keselarasan, pengendalian diri, dan kepentingan bangsa di atas kepentingan golongan selaras dengan kebutuhan rezim akan masyarakat yang tertib dan minim konflik terbuka.

Pada tingkat institusional, otoritas MPR sebagai lembaga tertinggi negara memberi P4 legitimasi formal yang kuat. Namun, legitimasi formal tidak identik dengan konsensus sosial. Sebagaimana dicatat Morfit (1981) dan Ramage (1995), P4 dan isu kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa sempat memicu keberatan dari sebagian kalangan Islam. Penegasan pada bagian penjelasan bahwa negara tidak memaksa agama atau kepercayaan dapat dibaca sebagai upaya meredam keberatan tersebut di dalam teks itu sendiri. Pada perkembangan berikutnya, kebijakan ideologis Orde Baru meluas hingga penetapan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi partai politik dan organisasi kemasyarakatan pada pertengahan 1980-an (Ramage, 1995). Di titik ini, P4 dapat dipahami sebagai bagian dari rangkaian kebijakan yang memusatkan tafsir ideologi di tangan negara.

Pada tingkat sosial yang lebih luas, konstruksi P4 menggemakan ideologi negara kekeluargaan yang menekankan harmoni, kebersamaan, dan musyawarah-mufakat sambil memandang oposisi sebagai sesuatu yang asing bagi kepribadian bangsa (Bourchier, 2015). Rosa (2022) menunjukkan bahwa wacana toleransi Orde Baru dibangun selaras dengan agenda politik rezim, sedangkan Mustapa dkk. (2024) menegaskan bahwa ideologi menjadi tertutup ketika negara memonopoli tafsirnya. Temuan dimensi teks dalam penelitian ini memperlihatkan mekanisme bahasa di balik kedua argumen itu: naturalisasi norma, interpelasi subjek kolektif, dan esensialisasi musyawarah-mufakat sebagai “ciri khas bangsa”.

Dalam kerangka Althusser (1971), P4 beserta penataran, kurikulum, dan lembaga pembinaannya dapat dibaca sebagai bagian dari aparatus ideologis negara. Meski demikian, pembacaan ini tidak berarti seluruh isi P4 bersifat represif. Banyak nilai di dalamnya, seperti toleransi, penghargaan terhadap martabat manusia, dan penolakan terhadap hidup bermewah-mewahan, merupakan nilai yang dapat diterima secara luas dan bahkan berpotensi dipakai warga untuk menilai perilaku elite. Persoalannya terletak bukan pada nilai-nilai itu sendiri, melainkan pada siapa yang memonopoli hak untuk merumuskan, menyebarkan, dan menilai kesesuaian warga dengan nilai tersebut. Hal ini juga menjelaskan mengapa, setelah Reformasi, P4 dicabut melalui TAP MPR No. XVIII/MPR/1998 dan Pancasila ditegaskan kembali sebagai dasar negara tanpa pedoman tafsir tunggal (MPR RI, 1998).

Sintesis: Strategi Persuasif Negara dalam P4

Integrasi ketiga dimensi analisis menghasilkan lima strategi persuasif yang bekerja dalam P4, sebagaimana dirangkum pada Tabel 4. Kelima strategi ini menunjukkan bahwa persuasi dalam dokumen negara tidak terutama bekerja melalui ajakan eksplisit, tetapi melalui cara bahasa membingkai norma sebagai kenyataan, membentuk subjek, dan meminjam otoritas lembaga.

Tabel 4. Strategi Persuasif Negara dalam TAP MPR No. II/MPR/1978

Strategi	Wujud tekstual dan praktik wacana	Fungsi dalam relasi kuasa
1. Naturalisasi normatif	Norma dirumuskan dalam kalimat deklaratif tentang watak <i>manusia Indonesia</i> ; penanda perintah eksplisit jarang	Membuat harapan negara tampil sebagai akal sehat sehingga sulit dibantah
2. Interpelasi subjek kolektif	Pengulangan <i>manusia Indonesia</i> ; suara institusional tanpa <i>kita</i>	Memosisikan warga sebagai subjek yang dibina; negara sebagai perumus yang tidak tampak
3. Harmonisasi dan depolitisasi konflik	Keselarasan, keseimbangan, pengendalian diri, kewajiban menerima hasil mufakat	Meredam oposisi terbuka dan menempatkan perbedaan sebagai penyimpangan
4. Legitimasi institusional dan ritual	Status TAP MPR, percampuran genre hukum-moral, penamaan sebagai ikrar (<i>Ekaprasetia</i>)	Memberi pesan bobot hukum sekaligus aura sakral
5. Penyangkalan strategis	“tidak merupakan tafsir Pancasila” (Pasal 1) bersanding dengan status sebagai pegangan hidup (Pasal 4)	Menjalankan tafsir resmi tanpa harus mengakuinya sebagai tafsir

Sumber: sintesis penulis (2026).

Temuan ini memperluas kajian sebelumnya dalam dua hal. Pertama, jika Mustapa dkk. (2024) dan Rosa (2022) menjelaskan sakralisasi dan politik toleransi pada tingkat kebijakan, penelitian ini memperlihatkan bagaimana keduanya diwujudkan dalam pilihan bahasa teks primer. Kedua, jika Ratnasari dan Alrianingrum (2018) serta Tampubolon (2017) menggambarkan pelaksanaan penataran, penelitian ini menunjukkan bahwa landasan persuasif penataran itu sudah tertanam dalam konstruksi teks yang menjadi rujukannya. Penelitian ini juga perlu membedakan secara tegas antara konstruksi pesan dan keberhasilan persuasi: analisis teks dapat menunjukkan strategi yang dipakai negara, tetapi tidak dapat membuktikan sejauh mana strategi itu diterima atau mengubah perilaku masyarakat.

Secara teoretis, temuan ini menunjukkan bahwa dalam teks hukum-normatif, persuasi dapat bekerja melalui modus deskriptif alih-alih imperatif. Asumsi bahwa persuasi berlangsung dalam suasana pilihan bebas (Perloff, 2017) perlu dibaca lebih hati-hati dalam konteks otoritarian, ketika pesan persuasif ditopang otoritas hukum dan disebarakan melalui program yang bersifat wajib bagi kelompok tertentu. Secara praktis, temuan ini relevan bagi pendidikan ideologi Pancasila masa kini. Upaya membumikan Pancasila akan lebih sejalan dengan semangat keterbukaan apabila dirancang secara dialogis dan memberi ruang tafsir yang plural, bukan mengulang pola pedoman tunggal yang dirumuskan dan diawasi oleh negara.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa TAP MPR No. II/MPR/1978 berfungsi sebagai instrumen komunikasi persuasif negara yang merumuskan nilai-nilai Pancasila sebagai pedoman hidup tunggal pada masa Orde Baru. Pada dimensi teks, persuasi bekerja terutama melalui naturalisasi: harapan negara dirumuskan sebagai deskripsi tentang watak *manusia Indonesia*, Pancasila dibingkai dengan kosakata holistik dan sakral, dan nilai harmoni serta pengendalian diri ditonjolkan, sementara kewajiban eksplisit terkonsentrasi pada penerimaan hasil mufakat. Pada dimensi praktik wacana, dokumen ini memadukan genre hukum dan nasihat moral, menyangkal dirinya sebagai tafsir sambil berfungsi sebagai pegangan resmi, dan menyerahkan penyebarannya kepada Presiden, yang kemudian diwujudkan melalui BP-7 dan penataran. Pada dimensi praktik sosiokultural, strategi tersebut selaras dengan agenda stabilitas, ideologi negara kekeluargaan, dan pemusatan tafsir ideologi di tangan negara. Dengan demikian, efektivitas penyebaran ideologi negara tidak hanya bergantung pada isi nilai, tetapi juga pada otoritas yang merumuskan dan menyebarkannya.

Penelitian ini memiliki keterbatasan. Analisis hanya berfokus pada teks TAP MPR No. II/MPR/1978 dan belum mencakup modul penataran, bahan ajar, arsip pelaksanaan program, maupun pengalaman warga yang mengikuti penataran. Data konsumsi bergantung pada studi historis lokal yang terbatas lokasi dan periodenya, dan penafsiran dilakukan oleh tim penulis tanpa uji keandalan antarpengode. Karena itu, penelitian ini tidak dapat mengukur keberhasilan persuasi maupun tingkat penerimaan publik terhadap P4.

Penelitian selanjutnya disarankan (1) menganalisis modul dan bahan penataran P4 untuk melihat bagaimana pesan dalam TAP MPR diterjemahkan ke dalam materi pelatihan, (2) menggunakan wawancara sejarah lisan dengan mantan peserta dan penatar untuk menelaah penerimaan dan negosiasi makna, (3) membandingkan konstruksi wacana P4 dengan dokumen pembinaan ideologi Pancasila pasca-Reformasi, seperti produk BPIP dan P5, serta (4) melibatkan lebih dari satu pengode untuk memperkuat keandalan analisis teks.

REFERENSI

- Agista. (2023). Transformasi penataran P4 masa Orde Baru ke dalam Kurikulum Merdeka: Tinjauan terhadap implementasi P5 dalam pendidikan nasional. *Jagaddhita: Jurnal Kebhinekaan dan Wawasan Kebangsaan*, 3(1), 1–10. <https://doi.org/10.30998/jagaddhita.v3i1.2281>
- Althusser, L. (1971). Ideology and ideological state apparatuses (Notes towards an investigation). Dalam *Lenin and philosophy and other essays* (B. Brewster, Penerj., hlm. 127–186). Monthly Review Press.
- Bourchier, D. (2015). *Illiberal democracy in Indonesia: The ideology of the family state*. Routledge.
- Eriyanto. (2001). *Analisis wacana: Pengantar analisis teks media*. LKiS.
- Fairclough, N. (1989). *Language and power*. Longman.
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Polity Press.
- Fairclough, N. (1995). *Critical discourse analysis: The critical study of language*. Longman.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. (1978). *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetia Pancakarsa)*. Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum MPR RI.

- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. (1998). *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetia Pancakarsa) dan Penetapan tentang Penegasan Pancasila sebagai Dasar Negara*. Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum MPR RI.
- Morfit, M. (1981). Pancasila: The Indonesian state ideology according to the New Order government. *Asian Survey*, 21(8), 838–851.
- Munfarida, E. (2014). Analisis wacana kritis dalam perspektif Norman Fairclough. *Komunika: Jurnal Dakwah dan Komunikasi*, 8(1), 1–19. <https://doi.org/10.24090/komunika.v8i1.746>
- Mustapa, H., Zulkarnaen, N., & Yuniarti, P. F. (2024). Sacralization of Pancasila: Ideology and repression in the implementation of the Pancasila Ideology Development Board (BPIP) and Guidelines for the Appreciation and Practice of Pancasila (P4). *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review*, 9(1), 52–67. <https://doi.org/10.15294/jpi.v9i1.3466>
- Perloff, R. M. (2017). *The dynamics of persuasion: Communication and attitudes in the 21st century* (Edisi ke-6). Routledge.
- Ramage, D. E. (1995). *Politics in Indonesia: Democracy, Islam and the ideology of tolerance*. Routledge.
- Ratnasari, D., & Alrianingrum, S. (2018). Penataran P-4 (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila) bagi masyarakat di Kelurahan Sawunggaling Kotamadya Surabaya 1981–1996. *AVATARA: e-Journal Pendidikan Sejarah*, 6(2), 234–242.
- Rosa, D. V. (2022). Pancasila dan politik toleransi Orde Baru. *Jurnal Mediasosian: Jurnal Ilmu Sosial dan Administrasi Negara*, 6(1), 1–16. <https://doi.org/10.30737/mediasosian.v6i1.2330>
- Tampubolon, D. L. (2017). Implementasi demokratisasi Pancasila melalui penataran P-4 bagi mahasiswa baru FPIPS IKIP Surabaya angkatan 1984–1988. *AVATARA: e-Journal Pendidikan Sejarah*, 5(3), 475–487.
- van Dijk, T. A. (1993). Principles of critical discourse analysis. *Discourse & Society*, 4(2), 249–283. <https://doi.org/10.1177/0957926593004002006>
- Weatherbee, D. E. (1985). Indonesia: The Pancasila state. *Southeast Asian Affairs*, 1985, 133–151.