



JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

Jurnal Majelis, Edisi 04, Agustus 2020

ISSN : 2085-4862

PENATAAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERDASARKAN PANCASILA SEBAGAI SUMBER SEGALA SUMBER HUKUM NEGARA

Maria Madalina | Penegakan Hukum Progresif dalam Perkara Judicial Review :
M.R.F Izzata Laxamana | Telaah Pancasila Sebagai Batu Uji Pengujian Undang-Undang
Kaharudin Aldian | Terhadap Undang-Undang Dasar

Sunarno Danusastro | Perlukah Pancasila Sebagai Dasar Negara Republik Indonesia
Ditegaskan Dalam Pasal UUD 1945 berikut Sila-Silanya

Muhammad Taufiq | Forum Konsultasi Pimpinan Lembaga Tinggi Negara dalam
Membentuk Dokumen Nasional yang Menjabarkan Nilai
Pancasila dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara

Pujiyono Suwandi | Institusionalisasi Nilai-Nilai Pancasila Melalui Penyusunan
Putri Anjelina | Dokumen Nasional oleh Forum Konsultasi Pimpinan Lembaga
Tinggi Negara

Nur Ghenasyarifa Albany Tanjung | Paradoks Nilai Filosofis Pancasila dalam Pembentukan
Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Rizky Kurniyanto Widyasmito | Politik Hukum Pancasila dalam Nafas Legislasi di Indonesia

Waluyo | Memantapkan Nilai-Nilai Pancasila sebagai Landasan Filosofis
Ri'dhollah Purwa Jati | dalam Konsideran Menimbang Peraturan Perundang-Undangan

Jamal Wiwoho | Pembumian Pancasila sebagai Bintang Penuntun Hukum
Munawar Kholil | di Indonesia

Rahayu Subekti | Penerapan Asas Ultimum Remidium dalam Penegakan Tindak
Dian Esti Pratiwi | Pidana Lingkungan Berdasarkan Nilai Pancasila

Gayatri Dyah Suprobowati | Penguatan Pancasila Melalui Civic Literacy sebagai Ideologi
Anis Suryaningsih | Pemersatu Bangsa di Era Pandemi Covid-19

Tidak
Diperjualbelikan



JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

Penataan Peraturan Perundang-Undangan berdasarkan Pancasila sebagai Sumber Segala Sumber Hukum Negara

Badan Pengkajian MPR RI

2020

Susunan Dewan Redaksi

Penasehat : H. Bambang Soesatyo, S.E., M.B.A
Dr. Ahmad Basarah, M.H
H. Ahmad Muzani
Lestari Moerdijat, S.S., M.M
H. Jazilul Fawaid, SQ., MA
Dr. H. Sjarifuddin Hasan., S.E., M.M., M.B.A
Dr. H. M. Hidayat Nur Wahid., M.A
Dr. (H.C.) Zulkifli Hasan, S.E., M.M
H. Arsul Sani, S.H., M.Si. Pr.M
Prof. Dr. Ir. Fadel Muhammad

Pengarah : Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S
Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc.IP., M.Si
Dr. Benny K. Harman, S.H., M.H
Ir. H. Tifatul Sembiring
Fahira Idris, S.E., M.H

Penanggung Jawab : Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H
Pemimpin Redaksi : Drs. Yana Indrawan, M.Si.
Redaksi Pelaksana : Agip Munandar, S.H., M.H
Andrianto, S.E
Abdul Rafiq, SE
Euis Karmilah, S.IP

Editor : Wahyu F. Riyanto, S.H., LL.M; Bernadetta
Widyastuti, S.Sos; Elias Petege, S.HI, Emmy
Marlia Sari, S.AB.; Otto Trengginas Setiawan,
S.Hum.

Sekretariat : Dennys Advenino Pulo, S.H.;
Encep Sunjaya, S.S.

Alamat Redaksi

Biro Pengkajian, Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Bharana Graha, Lantai 3,

Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270

Telp. (021) 57895421, Fax: (021) 57895420

E-mail : biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id / biro.pengkajian@gmail.com

DAFTAR ISI

	Hal
Daftar Isi	I
Pengantar Redaksi	III
Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI	V
Sambutan	IX
Penegakan Hukum Progresif dalam Perkara Judicial Review : Telaah Pancasila Sebagai Batu Uji Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar <i>Maria Madalina, M.R.F Izzata Laxamana, Kaharudin Aldian</i>	1
Perluakah Pancasila Sebagai Dasar Negara Republik Indonesia Ditegaskan Dalam Pasal UUD 1945 berikut Sila-Silanya <i>Sunarno Danusastro</i>	29
Forum Konsultasi Pimpinan Lembaga Tinggi Negara dalam Membentuk Dokumen Nasional yang Menjabarkan Nilai Pancasila dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara <i>Muhammad Taufiq</i>	39
Institusionalisasi Nilai-Nilai Pancasila Melalui Penyusunan Dokumen Nasional oleh Forum Konsultasi Pimpinan Lembaga Tinggi Negara <i>Pujiyono Suwandi, Putri Anjelina</i>	59
Paradoks Nilai Filosofis Pancasila dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia <i>Nur Ghenasyarif Albany Tanjung</i>	89
Politik Hukum Pancasila dalam Nafas Legislasi di Indonesia <i>Rizky Kurniyanto Widayasmito</i>	117
Memantapkan Nilai-Nilai Pancasila sebagai Landasan Filosofis dalam Konsideran Menimbang Peraturan Perundang-Undangan <i>Waluyo, Ri'dhollah Purwa Jati</i>	141
Pembumian Pancasila sebagai Bintang Penuntun Hukum di Indonesia <i>Jamal Wiwoho, Munawar Kholil</i>	163

Penerapan Asas <i>Ultimum Remidium</i> dalam Penegakan Tindak Pidana Lingkungan Berdasarkan Nilai Pancasila <i>Rahayu Subekti, Dian Esti Pratiwi</i>	189
Penguatan Pancasila Melalui Civic Literacy sebagai Ideologi Pemersatu Bangsa di Era Pandemi Covid-19 <i>Gayatri Dyah Suprobawati, Anis Suryaningsih</i>	211

www.mpr.go.id



Pengantar Redaksi

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadirat *Allah Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa, penyusunan Jurnal Majelis Edisi 4 Tahun 2020 dengan tema bahasan “Penataan Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Pancasila sebagai Sumber segala Sumber Hukum Negara” dapat diselesaikan. Jurnal ini terdiri dari himpunan artikel yang ditulis oleh beberapa pakar dan akademisi dari berbagai kalangan yang merupakan salah satu bentuk upaya dalam rangka memasyarakatkan sekaligus pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR yakni Badan Pengkajian MPR.

Pemuatan artikel dengan tema “Penataan Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Pancasila sebagai Sumber segala Sumber Hukum Negara” merupakan salah satu varian tema yang tentunya tidak dapat dilepaskan dalam rangka mengemban amanah tugas MPR sebagaimana tertuang dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, yaitu (a) memasyarakatkan Ketetapan MPR, (b) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, (c) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, dan (d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Artikel dalam jurnal ini mengulas ketentuan-ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disertai dengan praktek penyelenggaraannya secara faktual. Sehingga dapat dilihat beberapa persoalan kenegaraan yang terjadi

yang kemudian perlu disempurnakan kembali baik di dalam konstitusi maupun ke dalam bentuk turunan dari peraturan perundang-undangan yang ada. Artikel ini ditulis untuk membantu para pengambil kebijakan di Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk mengkaji persoalan kenegaraan secara cermat.

Badan Pengkajian MPR RI berharap bahwa melalui penerbitan Jurnal Majelis Edisi 4 Tahun 2020 ini yang berisikan 10 (sepuluh) artikel, setidaknya dapat tampil sebagai referensi atau pemantik gagasan yang inspiratif untuk dikembangkan lebih lanjut dikaitkan dengan konteks “Penataan Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Pancasila sebagai Sumber segala Sumber Hukum Negara” dengan merujuk berbagai persoalan kenegaraan yang terjadi di Indonesia guna menjawab tantangan-tantangan dan dinamika politik ke depan.

Atas segala kekurangan yang hadir dalam penyusunan jurnal ini, kami mengucapkan terima kasih kepada para penulis atas partisipasi dan kesediaanya menyampaikan tulisan. Harapan kami, semoga buku ini dapat bermanfaat dan menjadi referensi bagi seluruh lapisan masyarakat, khususnya Anggota MPR, kalangan akademisi, dan kalangan cendekiawan.

Dewan Redaksi,



Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Penataan sistem bernegara perlu terus menerus dilakukan agar sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mampu menjadi instrumen hukum dalam rangka memenuhi kebutuhan berbangsa dan bernegara dalam rangka mewujudkan tujuan nasional. Pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, merupakan suatu kebutuhan dalam rangka melakukan penataan sistem ketatanegaraan, konsepsi konstitusi dan implementasinya agar tetap selaras dengan kebutuhan masyarakat, bangsa, dan negara.

Aspirasi masyarakat dan daerah memiliki nilai yang sangat penting bagi MPR sebagai lembaga demokrasi dan perwakilan yang dituntut responsif terhadap dinamika aspirasi masyarakat dan daerah. Oleh karena itu, setiap aspirasi masyarakat dan daerah yang diterima oleh MPR perlu dikelola dan dikaji secara seksama untuk ditindaklanjuti dalam pengambilan kebijakan. Responsifitas MPR dalam mengelola aspirasi masyarakat adalah bagian daripada upaya untuk menegakan kedaulatan rakyat dan supremasi konstitusi.

Melihat urgensi tersebut, MPR melalui Badan Pengkajian MPR melaksanakan penerbitan Jurnal Majelis dengan tema besar “Penataan Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Pancasila sebagai Sumber segala Sumber Hukum Negara”. Jurnal terbitan ini lebih banyak menyoroiti berbagai persoalan bahwa setelah 20 (dua puluh) tahun berjalan sejak dilakukan perubahan pertama (1999), mulai dirasakan perlunya penyempurnaan UUD NRI Tahun 1945 mengingat penyelenggaraan kehidupan ketatanegaraan berjalan beriringan dengan

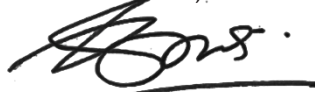
dinamika perkembangan masyarakat. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang disebut sebagai revolusi ketatanegaraan turut dihadapkan pada perkembangan nilai-nilai masyarakat yang tumbuh dan berkembang, sehingga perlu menjadi pertimbangan untuk melakukan penyesuaian.

Oleh karena itu, menghimpun dan menyusun materi tentang kajian merupakan upaya yang dapat dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR untuk memberikan ruang pemikiran dan gagasan secara akademis dari para pakar, penyelenggara negara, dan praktisi dalam bidang tertentu. Demikianlah, kami Badan Pengkajian MPR mengharapkan dengan terbitnya Jurnal Majelis ini dapat menginspirasi para pembaca untuk berpikir kritis terhadap permasalahan bangsa dan negara yang terjadi serta turut berkontribusi dalam pembenahan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dalam kesempatan ini, tidak lupa kami mengucapkan terimakasih kepada para akademisi dan peneliti yang telah dengan serius berkontribusi menyumbangkan gagasan pemikirannya dan seluruh pihak yang terkait. Semoga jurnal ini memberikan manfaat dalam rangka memperkaya khasanah pengetahuan.

Terima kasih, selamat membaca, selamat berpikir, dan salam konstitusi.

Badan Pengkajian MPR RI
Ketua,



Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

**PENEGAKAN HUKUM PROGRESIF DALAM PERKARA
JUDICIAL REVIEW : TELAAH PANCASILA SEBAGAI
BATU UJI PENGUJIAN UNDANG-UNDANG TERHADAP
UNDANG-UNDANG DASAR**

*Oleh: Maria Madalina, M.R.F Izzata Laxamana, Kaharudin Aldian
Universitas Sebelas Maret*

ABSTRACT

This paper aims to describe the progressive implementation of the authority for judicial review of the law by the Constitutional Court through internalization of the Pancasila as a touchstone or constitutionality valuation standard for laws. This is because testing the law is part of efforts to realize social justice for the community from the legal aspect, so that its implementation must be sourced from Pancasila which is domiciled as the source of all sources of law. This paper uses a normative research method using a statutory, conceptual, and historical approach. The results showed that the Pancasila can be used as a test stone because it has a basis of legitimacy which is the basis of the formation of a legal norm, so that in the future it needs to be projected that the Pancasila is a benchmark by the constitutional judge in deciding the constitutionality of the law.

Keywords: *Judicial Review; Constitutional Court; Pancasila, Progressive Law Enforcement.*

ABSTRAK

Tulisan ini bertujuan untuk menguraikan mengenai bentuk pelaksanaan kewenangan pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi secara progresif yaitu melalui internalisasi Pancasila sebagai batu uji atau standar

valuasi konstusionalitas undang-undang. Hal ini dikarenakan pengujian undang-undang merupakan bagian dari upaya perwujudan keadilan sosial bagi masyarakat dari aspek hukum, sehingga pelaksanaannya harus bersumber dari Pancasila yang berkedudukan sebagai sumber dari segala sumber hukum. Tulisan ini menggunakan metode penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, dan historis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pancasila dapat dijadikan sebagai batu uji dikarenakan memiliki basis legitimasi yang menjadi dasar dari pembentukan suatu norma hukum, sehingga kedepannya perlu diproyeksikan bahwa Pancasila merupakan tolok ukur oleh hakim konstitusi dalam memutuskan konstusionalitas undang-undang.

Kata Kunci: Pengujian Undang-Undang; Mahkamah Konstitusi; Pancasila, Penegakan Hukum Progresif.

A. LATAR BELAKANG

Mengapa sebuah undang-undang perlu diuji? Mahfud MD menjelaskan bahwa undang-undang merupakan produk politik sehingga sangat mungkin apabila isi undang-undang itu bertentangan dengan UUD, misalnya, akibat adanya kepentingan-kepentingan politik mayoritarian di parlemen atau bahkan intervensi dari pemerintah yang sangat kuat tanpa menghiraukan keharusan untuk taat pada konstitusi.¹ Selain itu, para pembentuk undang-undang merupakan pilihan mayoritas rakyat dengan berdasarkan prinsip *rule by majority*, yang belum tentu menjamin kebenaran dan keadilan berdasarkan Undang-Undang Dasar. Sehingga pengujian terhadap undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi (MK) diperlukan sebagai *control* atas konstusionalitas dari undang-undang yang dibentuk tersebut.²

Semangat pengujian undang-undang (*judicial review*) oleh MK juga bagaimana menempatkan posisi masyarakat sebagai pemilik

- 1 Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2007), hlm. 97.
- 2 Jimly Asshiddiqie, "Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", makalah disampaikan dalam *Kuliah Umum di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret*, Surakarta, Kamis, 2 September, 2004, hlm. 24.

legal standing turut berperan dalam proses pembangunan hukum nasional dengan berlandaskan pada pendekatan hak konstitusional yang dimiliki oleh masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan hukum nasional tidak berhenti pada saat rumusan undang-undang diedarkan kepada publik, melainkan juga masyarakat berperan dalam rangka melakukan monitoring dan evaluasi atas produk undang-undang yang dihasilkan. Hal ini dikarenakan undang-undang ditujukan untuk kepentingan masyarakat atas dasar konstitusi sehingga dalam hal undang-undang dimaksud tidak sesuai dengan hak konsitusionalnya, maka masyarakat memiliki akses untuk mengajukan koreksi atas undang-undang dimaksud.

Partisipasi masyarakat yang perlu dilembagakan dalam mekanisme *constituional review* adalah untuk memangkas gejala empiris dalam perundang-undangan di Indonesia sebagaimana oleh Sulistyowati Irianto (dalam Joko Riskiyono, 2016) yaitu: *Pertama*, undang-undang yang tidak efektif, dalam arti tidak dapat mencapai tujuan yang diharapkan; *Kedua*, undang-undang yang tidak implementatif; *Ketiga*, undang-undang yang tidak responsif, yang sejak dirancang dan diundangkan mendapatkan penolakan yang keras dari masyarakat. *Keempat*, undang-undang yang tidak memecahkan masalah sosial tetapi malah menimbulkan kesulitan baru di masyarakat; dan *Kelima*, muncul undang-undang yang tidak relevan dengan kebutuhan atau permasalahan yang ada di masyarakat.³

Sebagai bagian dari penegakan hukum, *judicial review* juga perlu dilihat dari tujuan sosialnya serta akibat-akibat yang timbul. Dalam mengolah hukum orang perlu melampaui peraturan dan dokumen hukum yang positivistik, sehingga tujuan sosial hukum yang hakiki dapat terealisasi atau setidaknya mendekatinya. Hal ini dapat tercapai apabila *judicial review* secara progresif digerakan sebagai upaya menjadikan hukum mengabdikan kepada manusia dalam rangka mencapai kesejahteraan dan kebahagiaannya (bukan untuk dirinya sendiri) sehingga hukum selalu berada pada status "*law in the making*".⁴

3 Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah Atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu*, (Jakarta: Perludem, 2016).

4 Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, (Yogyakarta: Genta Press, 2008), hal. 78.

Bentuk progresivitas Mahkamah Konstitusi dalam *judicial review* akan bergantung pada proses penelaahan dan/atau penafsiran yang dilakukan oleh Hakim Konstitusi. Dalam rangka menjalankan dan menerapkan hukum (*the statute law*) tersebut, seorang hakim konstitusi setidaknya memiliki dua fungsi yaitu: (1) untuk menemukan fakta-fakta yang terjadi dalam suatu kasus tertentu, dan kemudian; (2) untuk menemukan pengertian mengenai apa yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang yang selanjutnya dilakukan penafsiran oleh hakim.⁵ Kewenangan untuk menafsirkan ini merupakan bentuk kemerdekaan utama hakim konstitusi dalam rangka menggali hukum sedalam-dalamnya sehingga tidak dapat dibatasi oleh hal-hal yang sifatnya dogmatik.

konstitusi Indonesia merumuskan UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar yang tidak saja dalam bentuk tertulis melainkan juga dalam bentuk tidak tertulis yang hidup dan terpelihara dalam sistem sosial kehidupan masyarakat. Nilai-nilai dasar kehidupan sebagaimana terkandung dalam Pancasila juga perlu dirumuskan sebagai tolok ukur dalam menguji suatu undang-undang di Mahkamah Konstitusi.

Pancasila yang ditempatkan pada Mukaddimah UUD NRI 1945 merupakan bagian yang tidak terpisahkan. Pancasila bersifat norma fundamental atau norma dasar, sedangkan batang tubuh dalam bentuk pasal sebagai aturan dasar atau pokok-pokok negara. Dengan sifatnya yang mengatur hal-hal prinsip, maka tidak mungkin untuk mengukur hak-hak konstitusionalitas masyarakat dalam aturan dasar tertulis semata. Hal ini juga sejalan dengan yang disampaikan oleh Arief Hidayat bahwa MK berperan sebagai pengawal ideologi negara (*the guardian of ideology*) sehingga dalam memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara konstitusi, maka selain mendasarkan pada pasal-pasal UUD NRI 1945, juga harus mendasarkan pada Pancasila sebagai batu uji.⁶

5 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 175.

6 Arief Hidayat, "Negara Hukum Berwatak Pancasila", Disampaikan dalam kegiatan "Peningkatan Pemahaman Hak Konstitusional Warga Negara Bagi Asosiasi Dosen Pancasila dan Kewarganegaraan (ADPK) & Asosiasi Profesi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan Indonesia (AP3Knl)" di Bogor pada tanggal 21 Agustus 2017.

Dalam rangka merumuskan ide tersebut di atas, maka dalam tulisan ini disampaikan landasan teori yang dapat menjustifikasi kehadiran Pancasila sebagai tolok ukur dalam *judicial review*, serta uraian pertimbangan yang menjadi dasar dalam perumusan ide tersebut.

B. PEMBAHASAN

1. Landasan Teori

a. Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi

Mauro Cappelletti sebagaimana dikutip oleh Maruarar Siahaan, menunjukkan bahwa secara sederhana, konsep *judicial review* telah dimulai sejak sistem hukum Yunani Kuno, dimana suatu peraturan yang berada di bawah (*psephisma*) tidak boleh bertentangan dengan nilai tertingginya yang berada di atasnya (*nomoi*).⁷ Dasar pemikiran ini berkembang di Eropa, yang berkaitan dengan kewajiban bagi pembentuk undang-undang untuk taat terhadap konstitusi, yang disebut oleh I Dewa Gede Palguna sebagai prinsip konstusionalitas hukum (*constitutionality of law*).⁸ Dengan kata lain, keharusan untuk mentaati konstitusi menimbulkan konsekuensi munculnya mekanisme hukum yang dapat digunakan untuk menjamin bahwa suatu undang-undang tidak bertentangan dengan konstitusi. Mekanisme inilah yang kemudian dikenal dengan *judicial review*.

Secara prinsipal, *judicial review* dapat dilakukan oleh lembaga yudisial. Keterlibatan lembaga peradilan dalam menguji peraturan perundang-undangan seringkali dianggap sebagai model ideal apabila dilihat dari perpektif demokrasi konstusional. Suatu peradilan yang diberi kewenangan untuk menguji undang-undang ini memiliki apa yang disebut *judicial power*.⁹ Adapun *judicial*

7 Maruarar Siahaan, *Undang-Undang Dasar 1945 Konstitusi yang Hidup*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 77.

8 I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review dan Welfare State*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 50-51.

9 Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstusionalisme: Hukum dan Peradilan*, (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2007), hlm. 27.

power ini menjadi instrumen penting yang menandakan bahwa peradilan tersebut dibentuk sebagai *independent judiciary*, yang berarti kewenangan itu dijalankan sebagai suatu otonomi yudisial yang dibentuk berdasarkan konstitusi.

Konstitusi dapat menentukan sendiri lembaga peradilan apa yang dibentuk untuk melakukan *judicial review* tersebut. Sebagai contoh, misalnya Undang-Undang Dasar Australia memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi yang mulai dibentuk tahun 1920. Hal ini berbeda dengan model di Amerika Serikat, dimana pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar dilakukan sendiri oleh Mahkamah Agung. Dengan kata lain, Amerika Serikat tidak memiliki badan peradilan khusus untuk menangani persoalan konstitusionalitas suatu undang-undang.

Indonesia mengadopsi model Australia dengan memberikan kewenangan pengujian undang-undang kepada Mahkamah Konstitusi. Amandemen UUD 1945 menetapkan bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Hal ini berbeda dengan kewenangan yang diberikan kepada Mahkamah Agung, yang hanya dapat menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Sehingga yang dapat disebut lembaga yang menggunakan UUD 1945 sebagai batu uji (sekaligus sebagai pengawal konstitusi berdasarkan kewenangannya) adalah Mahkamah Konstitusi.

Menurut Gerhards van der Schyff, *judicial review* berkaitan dengan legalitas dan legitimasi norma,¹⁰ baik dilakukan untuk menguji secara materiil (*materiële toetsing*) yang merujuk pada isi undang-undang ataupun menguji secara formil (*formeële toetsing*) yang merujuk pada pengujian atas proses pembentukan undang-undang. Pengujian secara materi dilakukan apabila ada dugaan bahwa materi ayat/pasal dan atau bagian dari undang-undang yang diuji bertentangan dengan UUD 1945. Sedangkan pengujian secara

10 Gerhad van der Schyff, *Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of The United Kingdom, The Netherlands and South Africa*, (London: Springer, 2010), hlm. 135.

formil, diajukan apabila ada undang-undang yang pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang ada dalam UUD 1945 (Abdul Latif et. al, 2009:30-31).¹¹

b. Penegakan Hukum Progresif dalam Pengujian Undang-Undang

Secara umum, hukum progresif mengacu pada konsep yang diutarakan oleh Eugene Erlich bahwa hukum yang baik adalah hukum yang hidup dalam masyarakat (*the living law*). Bagi Ehrlich, perkembangan hukum berpusat pada masyarakat itu sendiri, bukan pada pembentukan hukum oleh negara, putusan hakim, ataupun pada pengembangan ilmu hukum. Masyarakat merupakan sumber utama hukum sehingga hukum tidak dapat dilepaskan dari masyarakatnya. Dengan dasar tersebut, Ehrlich menyatakan bahwa hukum yang hidup adalah hukum yang mendominasi kehidupan itu sendiri walaupun belum dimasukkan ke dalam proposisi hukum.¹²

Satjipto Rahardjo kemudian mengaggas adanya hukum progresif yang didasari oleh beberapa hal yaitu: hukum ada untuk manusia, dan tidak untuk dirinya sendiri, dan hukum selalu pada status *law in the making* dan tidak bersifat final, serta hukum adalah institusi yang bermoral kemanusiaan, dan bukan teknologi yang tidak berhati nurani¹³. Hal ini dikarenakan bahwa hukum bukan hanya urusan (*a business of rules*) tetapi juga perilaku (*matter of behaviour*).¹⁴ Sehingga sesuai dengan apa yang dikatakan oleh O.W. Holmes (dalam Vitalius Tumonis) bahwa menjalankan hukum bukan hanya soal logika tetapi juga pengalaman (*the life of the law has not ben logic but experience*).¹⁵

11 Abdul Latif, dkk., *Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 30-31.

12 Lihat dalam Syofyan Hadi, "*Hukum Positif Dan The Living Law (Eksistensi dan Keberlakuannya dalam Masyarakat)*", DiH Jurnal Ilmu Hukum, Volume 13 Nomor 26 Agustus 2017, hlm. 260-261. Tulisan asli Eugen Ehrlich dapat dilihat dalam *Fundamental Principles of The Sociology of Law* (Walter L. Moll trans., 1936).

13 Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir (Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum)*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007), hlm. ix

14 Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 4.

15 Vitalius Tumonis, "*Legal Realism & Judicial Decision-Making*", *Jurisprudence*. 2012, 19(4), hlm. 1368-1369.

Dalam pemahaman hukum progresif, suatu lembaga yang memiliki kewenangan untuk menjaga konstitusi harus memiliki kemampuan ekstra untuk membaca konstitusi seperti yang dikemukakan oleh Ronald Dworkin bahwa membaca konstitusi adalah *moral reading of the constitution*.¹⁶ Penafsiran terhadap konstitusi harus dilihat dengan kacamata moral yang menekankan cara pandang yang menggabungkan filsafat moral dengan prinsip-prinsip hukum tata negara (*constitutional law*). Hal ini dikarenakan konstitusi berisi kandungan-kandungan prinsip dasar politik dan mengatur kekuasaan serta tugas-tugas pemerintahan, sejalan dengan kode moral atau etik yang menuntun ke arah perilaku yang diidealkan dalam kehidupan bernegara. Menurut Dworkin, “*the moral reading brings political morality into the heart of constitutional*”.

Dalam perspektif pengujian undang-undang, penegakan hukum progresif dapat dilihat dari bagaimana hakim menafsirkan konstitusi. Hal ini dikarenakan hubungan antara hakim dengan konstitusi, tidak hanya terkait dengan menilai, melainkan termasuk menafsirkan sebagai sarana aktualisasi atau *up dating* konstitusi. Penafsiran tersebut dapat dalam bentuk mempersempit atau memperluas kaidah-kaidah konstitusi.¹⁷ Dalam hal ini, hakim berperan untuk mengaktualisasikan konstitusi yang sejalan dengan prinsip ‘*to say what the law is*’, yang melekat dalam kewenangannya. Oleh sebab itu, menurut Craig R. Ducat, hakim identik sebagai seseorang yang memiliki kewajiban untuk menafsirkan konstitusi (*constitutional interpretation*).¹⁸

Kewajiban menafsirkan konstitusi sesungguhnya timbul dari sebuah tafsir pula, misalnya Pasal 24C UUD 1945 bahwa “*Mahkamah Konstitusi menguji undang-undang terhadap UUD*” sebagai ketentuan pemberian kewenangan *judicial review* (istilah yang bermakna sama dengan *judicial review* dan/atau pengujian undang-undang) kepada MK. Ketentuan tersebut tidak mengandung

16 Ronald Dworkin, *Freedoms Law: The Moral Reading of the American Constitution*, Oxford University Press, 1996, hlm. 2.

17 Bagir Manan & Susi Dri Harijanti, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2015), hlm. 176

18 Craig R. Ducat, *Constitutional Interperation*, (California: Wordsworth Classic, 2004), hlm. 10.

kewenangan MK untuk melakukan penafsiran terhadap konstitusi, namun sangatlah tidak mungkin dapat melakukan penilaian pertentangan norma sebuah undang-undang apabila tidak menggunakan penafsiran konstitusi, dalam hal ini MK sebagai penafsir sah terhadap undang-undang dasar atau konstitusi (*the legitimate interpreter of the constitution*).¹⁹

Aktivitas hakim konstitusi untuk melakukan penafsiran hukum sangat diperlukan agar konstitusi dapat terus berkembang dan hidup (*the living constitution*) ditengah berbagai kenyataan-kenyataan dan tuntutan-tuntutan baru. Meminjam istilah dari David A. Strauss, “*a living constitution is one that evolves, changes over time, and adapts to new circumstances, without being formally amended*”.²⁰ Sehingga, perlunya penafsiran oleh hakim ialah agar konstitusi lebih terbuka dan dapat bertahan dalam jangka waktu yang lama. Oleh sebab itu, metode penafsiran oleh hakim konstitusi harus lebih progresif untuk memperoleh tafsir yang sesuai dengan kehendak dari konstitusi itu sendiri.

c. Kedudukan Pancasila dalam Sistem Hukum di Indonesia

Pembukaan UUD NRI 1945 merupakan norma dasar bernegara (*staatsfundamentalnorm*) yang menggambarkan cita-cita negara bangsa yang merupakan perjanjian luhur para pendiri negara (*the founding fathers*)²¹. Setidaknya, alinea ke IV Pembukaan UUD 1945 memuat dua hal, yakni: pertama, tentang tujuan Negara Republik Indonesia yaitu untuk “*melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial*”, dan kedua, tentang asas kerohanian (sila-sila pancasila) Negara yaitu pedoman bagi seluruh

19 Tanto Lailam, “*Penafsiran Konstitusi dalam Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945*”, Jurnal Media Hukum, Volume 21, Nomor 1, Juni 2014, hlm. 90.

20 David A. Strauss, *The Living Constitution*, (London: Oxford University Press, 2010), hlm. 1.

21 Tim Penyusun Revisi Naskah Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 (Buku II Sendi-Sendi/Fundamental Negara)*, edisi revisi, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 3.

warga Negara Republik Indonesia dalam menjalankan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, yang terkristalisasi dalam nilai-nilai Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Kerakyatan dan Keadilan.

Menurut Kaelan, kedudukan Pembukaan UUD NRI 1945 dalam kaitannya dengan tertib hukum Indonesia memiliki dua aspek fundamental, yakni: pertama, menjadi faktor-faktor mutlak bagi terwujudnya tertib hukum Indonesia; kedua, memasukan diri dalam tertib hukum Indonesia sebagai tertib hukum tertinggi²². Dengan kata lain, Pembukaan UUD NRI 1945 sebagai *rechts orde* memberikan pedoman mutlak dalam kehidupan ketatanegaraan yang menjadi acuan dalam pembuatan materil peraturan perundang-undangan, serta menjadi acuan dalam tata kelakuan dan politik hukum bagi para penyelenggara negara dalam mewujudkan tujuan bernegara. Sehingga, pembukaan merupakan bintang ‘pemandu’ dalam proses perubahan agar mampu mengarahkan bagi tercapainya cita-cita masyarakat, bangsa dan negara.²³

Jika mengikuti pandangan Nawiasky, posisi puncak dalam tata susunan sistem norma hukum itu diduduki oleh kelompok norma yang disebut *staatsfundamentalnorm*. Dalam kedudukannya sebagai norma tertinggi ini, ia bersifat *pre-supposed* (ditetapkan terlebih dulu) oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya. Fungsinya menjadi dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Keberadaannya merupakan syarat bagi berlakunya konstitusi tersebut.²⁴ Dalam hal ini, sebagai *staatsfundamentalnorm*, maka Pembukaan UUD NRI 1945 harus dimakani pula sebagai sumber hukum positif sehingga rumusan hukum dasar dalam pasal-pasal batang tubuh UUD merupakan pancaran norma dalam Pembukaan.

22 M.S. Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, (Yogyakarta: Pardigma, 2004), hlm. 20.

23 Suko Wiyoko, “Fungsi Cita Hukum Pancasila dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pengujiannya”, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara pada Fakultas Ilmu Sosial Disampaikan dalam Sidang Terbuka Senat Universitas Negeri Malang (UM) Tanggal 17 September 2015.

24 Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan 1*, (Jakarta: Kanisius, 2007), hlm. 46.

Pembukaan UUD NRI 1945 memuat pokok-pokok pikiran, yang secara logis mengacu kepada sila-sila Pancasila, sehingga antara Pembukaan UUD NRI 1945 dan Pancasila merupakan satu kesatuan dari *staatsfundamentalnorm*. Pancasila yang secara *communis opinio doctorum* diakui sebagai dasar negara memiliki asas-asas yang digunakan sebagai pedoman. Artinya, pancasila tidak hanya berfungsi sebagai derivasi dari peraturan perundang-undangan yang menginduk kepadanya, melainkan juga sebagai sumber moralitas, utamanya dalam hubungannya dengan legitimasi kekuasaan, hak asasi manusia, serta kebijakan dan penyelenggaraan negara.

Pada mulanya, Pancasila masih merupakan bintang pemandu (*Leitstern*) bagi keseluruhan sistem hukum sehingga berada di luar sistem norma hukum positif, hingga kemudian dilembagakan dalam isi Pembukaan UUD NRI 1945 sehingga menjadi *staatsfundamentalnorm*. Keterkaitan Pancasila dan Pembukaan UUD NRI 1945 tentu saja tidak boleh hanya dibaca dari bunyi alinea ke-4 saja, dikarenakan roh keterkaitan itu justru harus ditelusuri melalui pokok-pokok Pembukaan UUD NRI 1945, sebagaimana dalam tafsir historis atas Penjelasan Pembukaan UUD 1945 bahwa di dalam Pembukaan UUD 1945 terdapat pokok-pokok pikiran, dan pokok-pokok pikiran itulah yang kemudian dijabarkan oleh pasal-pasal (batang tubuh).²⁵

C. ANALISIS/PEMBAHASAN

1. Pancasila sebagai Batu Uji dalam Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi

Dalam pandangan Maria Farida bahwa UUD NRI 1945 terdiri atas dua kelompok norma yaitu pembukaan dan batang tubuh (pasal-pasal). Pembukaan UUD NRI 1945 dimaknai *sebagai staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara, sedangkan batang tubuh (pasal-pasal) dimaknai sebagai *staatsgrundgezt* atau

25 Shidarta, "Menilik Kepantasan Labelisasi Pancasila sebagai Staatsfundamentalnorm dalam Sistem Hukum Indonesia", *Digiset Epistema* (Bekala isu hukum dan keadilan Eko-sosial), Volume 4, 2013, 18-22.

aturan dasar negara. Pembukaan UUD NRI 1945 sebagai norma dasar kedudukannya lebih utama di bandingkan Pasal-pasal UUD NRI 1945 karena Pembukaan UUD NRI 1945 mengandung pokok-pokok pikiran yang tidak lain adalah Pancasila, atau jiwa Pancasila, yang merupakan *general acceptance of the same philosophy of government*.²⁶ Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa pembukaan dan pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 adalah satu kesatuan norma konstitusi, walaupun pembukaan memiliki tingkat abstraksi yang lebih tinggi dibanding pasal-pasal, namun tidak dapat dikatakan bahwa pembukaan memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari pasal-pasal, keduanya adalah norma-norma konstitusi yang supreme dalam tata hukum nasional (*national legal order*).²⁷

Terkait tolok ukur untuk menguji konstitusionalitas suatu norma dalam undang-undang (dhi. disebut batu uji), baik Pasal 24C UUD NRI 1945 ataupun ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) tidak mengatur secara jelas dan rinci apakah *judicial review* dilakukan berdasarkan norma Pembukaan atau Pasal-pasal UUD, atau berdasarkan keduanya. Namun dengan melihat konstruksi norma dalam Pasal II Aturan Tambahan UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa UUD NRI 1945 terdiri atas Pembukaan dan Pasal-pasal, maka dapat ditafsirkan bahwa suatu undang-undang harus diuji konstitusionalitasnya bukan hanya berdasarkan pada bunyi pasal-pasal melainkan terhadap cita-cita dan prinsip dasar yang terdapat Pembukaan UUD NRI 1945.²⁸ Hal ini dapat dimaknai dalam alur pikir bahwa Pembukaan dilandasi oleh cita hukum Pancasila yang menjadi bintang pemandu peraturan perundang-undangan untuk merealisasikan ide-ide yang dikandung dalam nilai-nilai luhur Pancasila

26 Mahfud MD, "Ceramah Kunci Ketua MK Pada Kongres Pancasila Pada Tanggal 30 Mei 2009", dalam Agus Wahyudi, dkk. "Proceeding Kongres Pancasila: Pancasila Dalam Berbagai Perspektif", (Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK, 2009), hlm. 14

27 Jimly Asshiddiqie, "Implikasi Perubahan Undang-undang Dasar 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional", Rofiqul-Umam Ahmad, M.Ali Safa'at, Rafiudin Munis Tamar (ed), Konstitusi dan Kenegaraan Indonesia Kontemporer: Pemikiran Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie dan Para Pakar Hukum, (Bekasi: The Biography Institute, 2007), hlm. 11

28 Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MKRI, 2008), hlm. 25.

UUD NRI 1945 sebagai alat penguji undang-undang bukan semata dokumen hukum, melainkan juga dokumen antropologis yang agung (*the great anthropological document*). UUD NRI 1945 harus ditafsirkan dengan mengedepankan nilai-nilai dasar yang dianut serta senafas dengan spirit konstitusionalisme yang menjadi ruh dan jiwanya. UUD NRI 1945 sebagai hasil persetujuan bersama seluruh rakyat (*general agreement*) juga menuntut hakim konstitusi untuk mempertimbangkan dinamika masyarakat dalam memaknai teksnya. Sebagaimana hukum, perjanjian sosial juga senantiasa berproses, tidak berhenti saat konstitusi telah dirumuskan. Dinamika masyarakat harus dimaknai sebagai bagian dari proses perjanjian sosial berkelanjutan yang memberikan konteks atas teks konstitusi.

Masuknya Pembukaan UUD NRI 1945 sebagai batu uji pengujian undang-undang didasarkan pada hakekat keberlakuan filosofis suatu undang-undang yang disarikan dari nilai-nilai dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Keberlakuan filosofis merupakan tingkatan tertinggi dalam alam norma. Dalam keberlakuan filosofis terdapat realitas bahwa hukum ditaati karena ‘nilai kebenarannya’ diyakini. Dengan kata lain, nilai dasar dipercaya kebenarannya untuk mencapai tujuan hidup bersama, meskipun nilai instrumennya dapat berubah atau bertransformasi seiring perkembangan zaman. Dalam hal ini, yang dimaksud dengan nilai dasar adalah nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila sebagai dasar filsafat negara yang diterapkan (*philosophischegrondslag*) dalam berbagai aspek kehidupan.

Dalam dimensi sistem hukum nasional²⁹, Pancasila ditempatkan sebagai sumber dari segala sumber hukum sebagaimana termaktub dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PUU)³⁰.

29 Yang dimaksud dengan “sistem hukum nasional” adalah suatu sistem hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya serta saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lihat dalam Penjelasan Umum dan Penjelasan Pasal 17 UU PUU.

30 Sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan

Dalam penjelasannya disebutkan bahwa:³¹ “....Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.” Kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara memberikan arah dan jiwa serta menjadi paradigma norma-norma dalam pasal-pasal UUD 1945. Interpretasi norma hukum dalam UUD 1945 sebagai hukum tertinggi akan didasarkan pada jiwa bangsa dalam Pancasila yang berfungsi sebagai cita hukum yang akan menjadi dasar dan sumber pandangan hidup atau falsafah hidup bangsa yang menjadi pedoman dalam pembentukan undang-undang dan peraturan lain yang lebih rendah.³²

Pancasila sebagai norma dasar negara sekaligus sebagai cita hukum merupakan sumber dan dasar serta pedoman bagi peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya, sehingga Pancasila dalam tatanan hukum di Indonesia memiliki 2 (dua) dimensi, yaitu:³³

- 1) Sebagai norma kritik, yakni menjadi batu uji bagi norma-norma di bawahnya; dan
- 2) Sebagai bintang pemandu, yang menjadi pedoman dalam pembentukan hukum di bawahnya.

Kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara memiliki konsekuensi bahwa seluruh peraturan perundang-undangan dalam bangunan piramida hukum harus sesuai dan tidak boleh bertentangan terhadap Pancasila. Untuk menilai pertentangan norma hukum terhadap Pancasila dapat dilakukan melalui penafsiran hukum dalam *judicial review*, artinya bahwa *judicial review* merupakan suatu mekanisme untuk menjamin suatu peraturan perundang-undangan sesuai atau tidak bertentangan terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Mahkamah

Perundang-Undangan.

31 Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

32 Fais Yonas Bo'a, "Pancasila sebagai Sumber Hukum dalam Sistem Hukum Nasional", *Jurnal Konstitusi*, Volume 15, Nomor 1, Maret 2018, hlm. 27-49.

33 Muladi, 2005, "Menggal Kembali Pancasila sebagai Dasar Pengembangan Ilmu Hukum", *Jurnal Hukum Progresif*, Volume 1/Nomor 1/April 2005, hlm. 198.

Konstitusi dapat menjadikan Pancasila sebagai tolok ukur dalam menilai pertentangan norma hukum baik melalui pemahaman filosofi cita hukum bernegara, penafsiran hukum yang merujuk pada spirit moralitas konstitusi, dan tolok ukur ini dapat diterapkan secara langsung.

Desain pertentangan norma tidak semata pada kerangka yuridis (bertentangan dengan norma hukum di atasnya/UUD 1945), tetapi juga filosofis (bertentangan dengan cita hukum/Pancasila) dan sosiologis (bertentangan dengan tujuan hukum dalam masyarakat dalam konteks keadilan sosial dan kemanfaatan hukumnya). Artinya dalam konteks ini bahwa Pancasila merupakan batu uji dalam pengujian undang-undang karena Pancasila adalah sebagaimana termuat dalam Pembukaan UUD 1945, hal ini tentunya berlandaskan pemikiran bahwa Pancasila sebagai dasar, ideologi dan filsafat bangsa dan negara, serta merupakan sumber dari segala sumber hukum negara, sehingga setiap materi peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.³⁴

2. Progresivitas Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang berdasarkan Pancasila sebagai Batu Uji (dalam Praktik dan Proyeksi Kedepan)

Pengujian undang-undang yang dihasilkan oleh berbagai rezim kekuasaan menunjukkan bahwa undang-undang tidak memiliki kesempurnaan sebagaimana karakter dasarnya yang mendistribusikan nilai-nilai yang terkandung dalam konstitusi seperti hak asasi, keadilan, kemanusiaan dan lain sebagainya. Antusiasme publik melakukan *judicial review* bisa dimaknai sebagai hal positif dan menggembirakan di satu pihak dan sekaligus hal yang negatif dan memprihatinkan. Dimaknai positif dan menggembirakan karena ia merupakan salah satu indikator tingginya tingkat kepedulian publik terhadap hukum di negeri ini. Sebaliknya, antusiasme publik melakukan *judicial review* dimaknai negatif dan memprihatinkan karena berarti ada masalah dengan hukum (dhi. undang-undang) di

34 Tanto Lailam, "Konstruksi Pertentangan Norma Hukum dalam Skema Pengujian Undang-Undang", Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 1, Maret 2014, 18-42.

Indonesia. Berdasarkan catatan resmi MK, sejak tahun 2003 hingga tahun 2019 MK telah menerima perkara sebanyak 1321 dengan jumlah undang-undang yang diuji sebanyak 677 undang-undang. Hal ini dapat dilihat sebagai berikut:

Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi
(2003-2019) Per 31 Desember 2019³⁵

Terima	Jumlah	Jenis Putusan						Jumlah Putusan	Jumlah UU Diuji
		K	T	TD	TK	G	TB		
1321	1990	263	466	407	123	23	9	1291	677

Keterangan:

K = Kabul; T = Tolak; TD = Tidak Diterima; TK = Tarik Kembali; G = Gugur; TB = Tidak Berwenang

Pengujian undang-undang, dalam perspektif hukum progresif, harus dibuka seluas-luasnya demi mengembalikan hukum kepada khittahnya, yakni mengabdikan kepada manusia dan kemanusiaan. Kekerasan teks pada produk perundangan harus dihapuskan melalui uji materiil yang senantiasa menempatkan manusia dan kemanusiaan sebagai rujukan. Sesuai dengan asumsi dasar hukum progresif bahwa tiada hukum yang tiada cacat dan tiada hukum yang dapat bekerja sendiri, maka yang paling berperan dalam upaya mengeliminir kekerasan teks pada produk perundangan, sekaligus mewujudkan kesejahteraan manusia melalui hukum adalah manusia itu sendiri (dhi. hakim konstitusi).³⁵ Hakim konstitusi yang berwenang untuk memutuskan konstitusionalitas suatu norma perlu menggunakan pendekatan hukum yang progresif dengan tidak hanya secara kaku menafsirkan bunyi pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 melainkan juga nilai-nilai dasar dalam Pancasila.

Progresivitas hakim konstitusi dalam memutuskan konstitusionalitas undang-undang diperlukan dalam rangka memperoleh putusan yang seadil-adilnya. Hal ini dikarenakan sistem peradilan di Indonesia pada hakekatnya ditujukan untuk mewujudkan

35 Ja'far Baehaqi, "Perspektif Penegakan Hukum Progresif dalam Judicial Review di Mahkamah Konstitusi", Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 3, September 2013, hlm. 417-437.

keadilan. Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman mengatur *bahwa “Peradilan dilakukan Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”*, kemudian dalam Pasal 5 ayat (1) diatur bahwa *“Hakim dan Hakim Konstitusi wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.”* Keadilan yang dimaksud dalam UU Kekuasaan Kehakiman adalah keadilan berdasarkan Pancasila. Kata “adil” dalam Pancasila termuat dalam dua sila, yaitu sila kedua “kemanusiaan yang adil dan beradab” dan sila kelima “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, yang antara kedua sila dimaksud merujuk pada paham keadilan sosial, yang disebutkan oleh Soekarno pada tanggal 01 Juni 1945 saat sidang BPUPKI dengan sebutan *“sociale rechtvaardigheid”*.³⁶

Bentuk progresivitas hakim konstiusi dapat dilihat dalam rangka melakukan kewenangannya untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945. Dalam Mahkamah Konstitusi dalam praktiknya tidak hanya menguji Undang-Undang terhadap pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 melainkan juga mengujinya terhadap Pancasila. Hal ini dikarenakan menurut Mahfud MD Pancasila sebagai cita hukum ibarat nyawa yang tidak hanya memberikan panduan ke mana hukum dan penegakannya akan dibawa, tetapi sekaligus nilai aksiologis dalam menentukan hukum apa yang akan dibentuk dan bagaimana menjalankannya.³⁷ Pancasila sebagai cita hukum (*rechtside*) harus dijadikan dasar dan tujuan setiap hukum di Indonesia. Oleh sebab itu setiap hukum yang lahir di Indonesia harus berdasar pada Pancasila dengan memuat konsistensi isi dan koherensi pengaturan.

Pengalaman empirik MK dalam menggunakan pancasila sebagai tolok ukur juga menarik perhatian untuk diteliti. Yance Arizona, dkk. (2014) dalam penelitiannya mengenai internalisasi pancasila dalam putusan MK memperoleh kesimpulan bahwa MK

36 Sudjito, *Hukum Dalam Pelangi Kehidupan*, (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada University Press, 2012), hlm. 141-142.

37 Moh. Mahfud, MD, “Revitalisasi Pancasila Sebagai Cita Negara Hukum”, Orasi ilmiah didepan Rapat Senat Terbuka dalam rangka Dies Natalis ke-65 Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 17 Februari 2011.

sudah mulai menjabarkan nilai-nilai Pancasila dalam putusannya, namun belum menggunakan Pancasila secara eksplisit sebagai “batu uji” dalam pengujian undang-undang. Padahal, tidak tertutup kemungkinan bagi MK untuk menjabarkan nilai-nilai Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan UUD NRI 1945, dikarenakan dalam beberapa putusan, misalnya dalam Putusan Nomor 35/PUU-X/2012, MK menggunakan salah satu bagian dari Pembukaan UUD NRI 1945 sebagai pengantar untuk memahami persoalan masyarakat adat sebagai bagian dari upaya untuk melindungi segenap bangsa Indonesia.³⁸

Dalam disertasinya, Ahmad Basarah (2016) meneliti 9 (sembilan) putusan MK terkait dengan penggunaan Pancasila sebagai tolok ukur dalam melakukan pengujian undang-undang di bidang politik, ekonomi, sosial, dan agama, serta menghasilkan kesimpulan yaitu: *pertama*, terdapat Putusan MK yang sama sekali tidak menggunakan Pancasila sebagai tolok ukur untuk menguji UU; *kedua*, Putusan MK yang di dalam penafsirannya tidak hanya terhadap ketentuan dalam Pasal UUD 1945 tetapi sudah menyinggung nilai-nilai Pancasila, namun nilai-nilai Pancasila tidak digunakan secara eksplisit sebagai tolok ukurnya; *ketiga*, Putusan MK yang di dalamnya telah secara jelas menggunakan Pancasila sebagai tolok ukur pengujian undang-undang.³⁹

Berdasarkan hasil penelitian Agus Riwanto, dkk. (2017) yang melakukan evaluasi terhadap putusan MK yang dapat dikategorikan profesif dalam menjaga nilai-nilai pancasila selama periode 2004-2016, diperoleh kesimpulan bahwa terdapat 29 putusan MK yang dapat dikualifikasikan progresif dengan berdasarkan pada kriteria: (1) menjalankan hukum dengan menggunakan kecerdasan spiritual; (2) menjalankan hukum dengan pencarian makna lebih dalam; dan (3) menjalankan hukum tidak sekedar menurut prinsip logika, tetapi

38 Yance Arizona, dkk., *Pancasila dalam Putusan Mahkamah Konstitusi: Kajian terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara yang Berkaitan dengan Perlindungan Hak Kelompok Marjinal*, (Jakarta: Epistema Institute, 2014), hlm. 106-107.

39 Ahmad Basarah, “Eksistensi Pancasila Sebagai Tolok Ukur Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Di Mahkamah Konstitusi: Kajian Perspektif Filsafat Hukum dan Ketatanegaraan”, *Ringkasan Disertasi*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2016, hlm. 54 – 56.

dengan perasaan, kepedulian dan keterlibatan (*compassion*) kepada kelompok yang lemah. Dari 29 putusan MK tersebut, sebanyak 17 putusan bertema HAM, 6 putusan bertema politik/pemilu, 5 putusan bertema ekonomi, dan 1 putusan bertema pendidikan. Dalam penelitian tersebut juga disimpulkan bahwa sesungguhnya tidak satupun yang menyebutkan secara langsung bunyi dari sila-sila dalam Pancasila melainkan berdasarkan penafsiran hukum progresif yang dapat dibaca secara tidak langsung telah mabadankan sila-sila dalam Pancasila.⁴⁰

Penggunaan Pancasila sebagai batu uji dapat dimaknai sebagai upaya untuk mengintegrasikan antara Pancasila dalam Pembukaan dengan pasal-pasal dalam batang tubuh yang masih dianggap terpisah. Perlu dipahami kembali bahwa hubungan antara norma yang terkandung dalam batang tubuh UUD NRI 1945 dengan nilai-nilai dalam Pembukaan UUD NRI 1945 merupakan satu kesatuan yang saling menjiwai dan bersifat integratif, sehingga secara yuridis, penafsiran terhadap kandungan norma dalam pasal-pasal UUD NRI 1945 tidak dapat dipisah-pisahkan dari nilai-nilai Pancasila itu sendiri. Oleh sebab itu, dalam menjalankan kewenangannya, MK tidak boleh mengabaikan nilai-nilai Pancasila dikarenakan MK bukanlah “Mahkamah Undang-Undang Dasar” melainkan “Mahkamah Konstitusi” yang bertanggungjawab untuk menafsirkan atas norma-norma yang bersifat tekstual (batang tubuh) maupun kontekstual religius sebagaimana dalam Pancasila.

Sekalipun tidak dinormakan secara konkrit dalam batang tubuh UUD NRI 1945, namun basis legitimasi konstitusional terkait kedudukan Pancasila sebagai batu uji atau standar valuasi pengujian undang-undang dapat dijelaskan melalui ketiga hal berikut yaitu: *pertama*, bahwa ketentuan Pasal II Aturan Tambahan UUD NRI 1945 menegaskan hubungan kausalitas antara Pembukaan dengan pasal-pasal yang merupakan satu kesatuan yang utuh dalam naskah

40 Agus Riwanto, dkk. “Model Mabadankan Nilai Pancasila Perspektif Hukum Progresif dalam Kehidupan Bernegara melalui Pengujian Konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (Sudi Putusan MK RI Tahun 2004-2016)”, Laporan Penelitian, Kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, 2017, (Jakarta: Sekretariat Jendral MK RI), hlm. 210-211.

konstitusi (UUD NRI 1945; *kedua*, dalam Pembukaan UUD NRI 1945 terkandung nilai-nilai ideal sebagaimana tersimpul dalam Alinea I, Alinea II, dan Alinea III pada hakikatnya terwakil atau merujuk pada prinsip dasar dalam rumusan Alinea IV yaitu sila-sila Pancasila; *ketiga*, aspek keberlakuan Pancasila sebagai dasar negara tidak semata-mata akibat dicantumkannya kelima sila dalam Pembukaan UUD NRI 1945 melainkan dikarenakan dari suasana kebatinan para “*the founding fathers*” dibalik pembentukan Pancasila yang bersumber dari nilai luhur bangsa Indonesia. Oleh sebab itu, pelembagaan nilai-nilai Pancasila secara eksplisit dalam Pembukaan UUD NRI 1945 telah menjiwai seluruh pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 itu sendiri.⁴¹

Dalam proyeksi kedepannya, hakim konstitusi (MK) seyogianya harus berani membongkar paradigma positivistik yang kaku dan mutlak karena cenderung melahirkan watak dan karakter produk hukum yang tidak responsif, melainkan menjadi lebih progresif dengan merujuk pada realias tuntutan akan nilai-nilai Pancasila yang berkeadilan sosial. Hakim harus berani mengambil lompatan pemikiran yang jauh melampaui paradigma positivisme dengan menggunakan metode penafsiran yang lebih holistik, mendalam, dan filosofis dengan menempatkan Pancasila sebagai tolok ukur penafsiran, agar upaya untuk memahami dan membaca konstitusi sebagaimana disebut Ronald Dworkin sebagai “*moral reading*” atau oleh Jimly Asshiddiqie dinamai sebagai “*the moral dan ideological reading of the constitution*” dapat terwujud.

Dengan mempertimbangkan bahwa belum diatur secara tegas penggunaan Pancasila sebagai batu uji dalam pengujian undang-undang sehingga menyebabkan terhambatnya permohonan pengujian suatu undang-undang dengan mendalilkan bertentangan dengan Pancasila, maka kedepannya perlu dirumuskan mengenai kemungkinan Pancasila ditegaskan sebagai batu uji dalam pengujian undang-undang, baik dalam rumpun produk hukum berupa undang-undang maupun sebagai bentuk *legal policy* MK dalam hukum

41 King Faisal Sulaiman, “Politik Hukum Pengujian Peraturan Daerah oleh Mahkamah Agung dan Pemerintah Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, Disertasi, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2016), hlm. 436-437.

acaranya. Kendati dari hasil berbagai penelitian serta amatan penulis telah terdapat putusan MK yang menyinggung atau berkaitan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, penegasan Pancasila sebagai batu uji dapat lebih mendorong lahirnya putusan-putusan yang progresif dengan tetap mencapai tujuannya yaitu mewujudkan keadilan sosial berdasarkan Pancasila.

Sebagai penutup, oleh karena Pancasila merupakan ruh dari UUD NRI 1945, maka adalah suatu keniscayaan bahwa dalam memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara konstitusi, selain mendasarkan pada pasal-pasal UUD NRI 1945, juga harus mendasarkan pada Pancasila sebagai batu uji dalam setiap perkara konstitusi. Nilai-nilai luhur Pancasila yang abstrak telah dijadikan standar evaluasi konstitusionalitas norma undang-undang, kemudian diejawantahkan dan tercerminkan dalam setiap putusan-putusan MK. Tak sampai disitu, sebagai lembaga pengawal konstitusi, MK melihat adanya kepentingan terhadap setiap ikhtiar untuk meneguhkan Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm* yang sekaligus menjadi jiwa dari UUD NRI 1945.

D. KESIMPULAN

Bahwa Mahkamah Konstitusi dibentuk dalam rangka menegakan supremasi konstitusi sehingga memiliki kewenangan salah satunya terkait pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945. Dengan pertimbangan bahwa tujuan pengujian undang-undang pada prinsipnya adalah untuk mewujudkan keadilan atas berlakunya suatu undang-undang, maka hakim konstitusi dalam menafsirkan harus berlandaskan pada paradigma yang progresif untuk memperoleh hukum yang seadil-adilnya. Dalam rangka mewujudkan progresivitas hakim konstitusi dimaksud, maka diperlukan terobosan melalui penerapan Pancasila sebagai batu uji atau standar valuasi konstitusionalitas undang-undang. Hal ini dikarenakan Pancasila memiliki basis legitimasi untuk dijadikan sebagai tolok ukur, sekaligus untuk menegaskan kedudukannya sebagai sumber dari segala sumber hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arizona, Yance., dkk., *Pancasila dalam Putusan Mahkamah Konstitusi: Kajian terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara yang Berkaitan dengan Perlindungan Hak Kelompok Marjinal*. Jakarta: Epistema Institute, 2014.
- Asshiddiqie, Jimly. “*Implikasi Perubahan Undang-undang Dasar 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*”, Rofiqul-Umam Ahmad, M.Ali Safa’at, Rafiudin Munis Tamar (ed), *Konstitusi dan Kenegaraan Indonesia Kontemporer: Pemikiran Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie dan Para Pakar Hukum*. Bekasi: The Biography Institute, 2007.
- _____. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*. Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MKRI, 2008.
- _____. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Press, 2011.
- Ducat, Craig R. *Constitutional Interperation*. California: Wordsworth Classic, 2004.
- Dworking, Ronald. *Freedoms Law: The Moral Reading of the American Constitution*. Oxford University Press, 1996.
- Garoupa, Nuno & Tom Ginsburg. *Judicial Reputation: A Comparative Theory*. Chicago: The University of Chicago Press, 2015.
- Harun, Refly., dkk., *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2004.
- Huda, Ni’matul. *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*. Jakarta: Rajawali Pers, 2008.
- Hutchinson, Terry. *Researching and Writing in Law*. Pymont: Lawbook, 2006.
- Indrati S., Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan 1*. Jakarta: Kanisius, 2007.

- Iriyanto A., *Negara Hukum dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi: Telaah terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi*. Bandung: Alumni, 2008.
- Kaelan, M.S. *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: Pardigma, 2004.
- Latif, Abdul., dkk., *Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: Total Media, 2009.
- Mahfud MD, Moh. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: Rajawali Press, 2010.
- _____. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2007.
- Mahkamah Konstitusi. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah konstitusi, 2010.
- Manan, Bagir & Susi Dri Harijanti. *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*. Jakarta: Rajawali Press, 2015.
- Manan, Bagir. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- Mukhtie Fajar, Abdul. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Nasution, Adnan Buyung. *Arus Pemikiran Konstitusionalisme: Hukum dan Peradilan*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2007.
- Nusantara, Abdul Hakim G. *Mahkamah Konstitusi: Persepektif Politik dan Hukum*. Jakarta: Kompas Gramedia, 2002.
- Palguna, I Dewa Gede. *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review dan Welfare State*. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- Rahardjo, Satjipto. *Biarkan Hukum Mengalir (Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum)*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007.

- _____. *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: Kompas, 2008.
- _____. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*. Yogyakarta: Genta Press, 2008.
- Riskiyono, Joko. *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah Atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: Perludem, 2016.
- Schyff, Gerhad van der. *Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of The United Kingdom, The Netherlands and South Africa*. London: Springer, 2010.
- Siahaan, Maruarar. *Undang-Undang Dasar 1945 Konstitusi yang Hidup*. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- Strauss, David A. *The Living Constitution*. London: Oxford University Press, 2010.
- Sudjito. *Hukum Dalam Pelangi Kehidupan*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada University Press, 2012.
- Tim Penyusun Revisi Naskah Mahkamah Konstitusi. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 (Buku II Sendi-Sendi/Fundamental Negara)*, edisi revisi. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Tumonis, Vitalius. "Legal Realism & Judicial Decision-Making", *Jurisprudence*. 2012, 19 (4).
- Yuliandri, "Pembagian Wewenang dan Pertanggungjawaban Kekuasaan Kehakiman Pascaam Andemen UUD 1945", dalam Mohammad Fajrul Falaakh (Penyunting), *Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi*. Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2008.

Jurnal

- Baehaqi, Ja'far. "*Perspektif Penegakan Hukum Progresif dalam Judicial Review di Mahkamah Konstitusi*", Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 3, September 2013.
- Bo'a, Fais Yonas. "*Pancasila sebagai Sumber Hukum dalam Sistem Hukum Nasional*", Jurnal Konstitusi, Volume 15, Nomor 1, Maret 2018.
- Hadi, Syofyan. "*Hukum Positif Dan The Living Law (Eksistensi dan Keberlakuannya dalam Masyarakat)*", DiH Jurnal Ilmu Hukum, Volume 13 Nomor 26 Agustus 2017.
- Lailam, Tanto. "*Konstruksi Pertentangan Norma Hukum dalam Skema Pengujian Undang-Undang*", Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 1, Maret 2014.
- _____. "*Penafsiran Konstitusi dalam Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945*". Jurnal Media Hukum, Volume 21, Nomor 1, Juni 2014.
- Muladi. 2 "*Menggali Kembali Pancasila sebagai Dasar Pengembangan Ilmu Hukum*", Jurnal Hukum Progresif, Volume 1/Nomor 1/ April 2005.
- Penelitian, Makalah, Website
- Asshiddiqie, Jimly. "*Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*", makalah disampaikan dalam *Kuliah Umum di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret*, Surakarta, Kamis, 2 September, 2004.
- Basarah, Ahmad. "*Eksistensi Pancasila Sebagai Tolok Ukur Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Di Mahkamah Konstitusi: Kajian Perspektif Filsafat Hukum dan Ketatanegaraan*", Ringkasan Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2016.

- Hidayat, Arief. “Negara Hukum Berwatak Pancasila”. Makalah disampaikan dalam kegiatan “Peningkatan Pemahaman Hak Konstitusional Warga Negara Bagi Asosiasi Dosen Pancasila dan Kewarganegaraan (ADPK) & Asosiasi Profesi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan Indonesia (AP3Knl)” di Bogor pada tanggal 21 Agustus 2017.
- Mahfud MD, Moh. “Ceramah Kunci Ketua MK Pada Kongres Pancasila Pada Tanggal 30 Mei 2009”, dalam Agus Wahyudi, dkk. “Proceeding Kongres Pancasila: Pancasila Dalam Berbagai Perspektif”. Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK, 2009.
- _____. “Revitalisasi Pancasila Sebagai Cita Negara Hukum”, Orasi ilmiah didepan Rapat Senat Terbuka dalam rangka Dies Natalis ke-65 Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 17 Februari 2011.
- Purwanti, Ani. “*Penegasan Pancasila sebagai Basis Kebijakan Hukum Negara*”, Prosiding FGD MPR-FH UNDIP Penegasan Pancasila Sebagai Dasar Negara, Idiologi Bangsa dan Negara dalam UUD 1945. Semarang: Undip, 2017.
- Riwanto, Agus., dkk. “Model Membedakan Nilai Pancasila Perspektif Hukum Progresif dalam Kehidupan Bernegara melalui Pengujian Konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (Sudi Putusan MK RI Tahun 2004-2016)”, Laporan Penelitian, Kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Jakarta: Sekretariat Jendral MK RI, 2017.
- Shidarta. “Menilik Kepantasan Labelisasi Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* dalam Sistem Hukum Indonesia”, Digiset Epistema (Bekala isu hukum dan keadilan Eko-sosial), Volume 4, 2013.
- Sulaiman, King Faisal. “Politik Hukum Pengujian Peraturan Daerah oleh Mahkamah Agung dan Pemerintah Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, Disertasi. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2016.

Wiyoko, Suko. “Fungsi Cita Hukum Pancasila dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pengujiannya”. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara pada Fakultas Ilmu Sosial Disampaikan dalam Sidang Terbuka Senat Universitas Negeri Malang (UM) Tanggal 17 September 2015.

<https://mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU>

www.mpr.go.id

www.mpr.go.id

PERLUKAH PANCASILA SEBAGAI DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA DITEGASKAN DALAM PASAL UUD 1945 BERIKUT SILA-SILANYA

Sunarno Danusastro¹
Pusdemtanans LPPM UNS
narno.danusatro@gmail.com

ABSTRACT

in the reform process, through special meeting of MPR RI as people's consultative assembly at 1998, restore pancasila position as the basis of the republic of indonesia set out in TAP. No. XVII /MPR/ 1998. Pancasila currently as staatsfundamentalnorm written in the opening The 1945 Constitution of the republic of Indonesia. This article is written to know why should pancasila affirmed in articles in The 1945 Constitution of the republic of Indonesia. This paper use of normative research using approach legislative regulation, historical and conceptual. The conclusions from the study suggests that in accordance with rule basic countries and the hierarchy orderly law hence pancasila as ideology of the nation and the source of a national need not explicitly affirmed into The 1945 constitution of the republic of Indonesia, following sila-sila pancasila in tabulatif, but enough with outline the principles contained in the opening in 1945 clauses in the constitution.

Keywords: *Pancasila, The 1945 Constitution of the republic of Indonesia, basis of the republic of Indonesia.*

ABSTRAK

Dalam Proses Reformasi, MPR melalui Sidang Istimewa tahun 1998, mengembalikan kedudukan Pancasila sebagai dasar Negara Republik Indonesia yang tertuang dalam Tap. No. XVII/MPR/1998. Pancasila yang saat ini sebagai *staatsfundamentalnorm* tertulis dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, penulisan artikel ini bertujuan apakah perlu pancasila ditegaskan didalam pasal-pasal di Undang-Undang Dasar Negara Republik 1945. Tulisan ini menggunakan metode penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, *historical* dan konseptual. Simpulan dari penelitian ini menegaskan bahwa sesuai pokok kaidah Negara dan hirarki tertib hukum maka Pancasila sebagai ideologi bangsa dan Negara serta sumber hukum nasional tidak perlu secara eksplisit ditegaskan ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berikut sila-sila Pancasila secara tabulatif, tetapi cukup dengan menjabarkan Pokok-Pokok Pikiran yang terkandung dalam Pembukaan di jelmakan dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945.

Kata kunci: Pancasila, UUD NRI 1945, Dasar Negara Republik Indonesia.

A. LATAR BELAKANG

Dasar formal kedudukan Pancasila sebagai dasar Negara Republik tersimpul dalam UUD 1945 alinea IV yang berbunyi sebagai berikut : *“maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia , yang terbentuk dalam susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat, dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradap, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”*.¹

1 Kaelan, *Pendidikan Pancasila Untuk Perguruan Tinggi* (Yogyakarta: Paradigma, 2016).

Pengertian kata “....Dengan berdasarkan kepada” Hal ini secara yuridis memiliki makna sebagai dasar

Negara. Walaupun dalam kalimat terakhir Pembukaan UUD 1945 tidak tercantum kata “Pancasila” secara eksplisit namun anak kalimat “.... dengan berdasarkan kepada” ini memiliki makna dasar Negara adalah Pancasila. Hal ini didasarkan atas interpretasi historis sebagaimana ditentukan oleh BPUPK bahwa dasar Negara Indonesia itu disebut dengan istilah “Pancasila”.²

Sebagaimana telah ditentukan oleh pembentuk Negara bahwa tujuan utama dirumuskannya Pancasila adalah sebagai dasar negara Republik Indonesia. Oleh karena itu fungsi dan pokok Pancasila adalah sebagai dasar Negara Republik Indonesia. Hal ini sesuai dengan dasar yuridis sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, Ketetapan No. XX/MPRS/1966.³

Dalam Proses Reformasi dewasa ini MPR melalui Sidang Istimewa tahun 1998, mengembalikan kedudukan Pancasila sebagai dasar Negara Republik Indonesia yang tertuang dalam Tap. No. XVII/MPR/1998. Oleh karena itu segala agenda dalam proses reformasi, yang meliputi berbagai bidang selain mendasarkan pada kenyataan aspirasi rakyat (Sila IV) juga harus mendasarkan pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Reformasi tidak mungkin menyimpang dari nilai Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan serta keadilan, bahkan harus bersumber kepadanya.⁴

Yang menjadi permasalahan adalah “Perlukah Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia ditegaskan dalam pasal-pasal UUD 1945 berikut sila-silanya.

B. PEMBAHASAN

Sebagai dasar Negara, Pancasila merupakan suatu asas kerokhaniaan yang dalam ilmu kenegaraan populer sebagai dasar filsafat Negara (*Philosophische Grondslag*). Dalam kedudukan ini Pancasila merupakan

2 Kaelan.

3 Kaelan.

4 Kaelan.

sumber nilai dan sumber norma dalam setiap aspek penyelenggaraan Negara, termasuk sebagai sumber tertib hukum di Negara Republik Indonesia. Konsekuensinya seluruh peraturan perundang-undangan serta penjabarannya senantiasa berdasarkan nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila.⁵

Dalam konteks inilah maka Pancasila merupakan suatu asas kerokhaniaan Negara, sehingga merupakan suatu sumber nilai, norma dan kaidah baik moral maupun hukum dalam Negara Republik Indonesia. Kedudukan Pancasila yang demikian ini justru mewujudkan fungsinya yang pokok sebagai dasar Negara Republik Indonesia, yang manifestasinya dijabarkan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu Pancasila merupakan sumber hukum dasar Negara baik yang tertulis yaitu Undang-Undang Dasar Negara maupun hukum dasar tidak tertulis atau *convensi*.⁶

Dalam sistem peraturan perundang undangan di Indonesia, keseluruhan sistem norma hukum Negara Republik Indonesia secara keseluruhan merupakan suatu sistem yang hirarkhis (berjenjang). Pancasila sebagai dasar filsafat Negara Indonesia dalam tertib hukum Indonesia merupakan sumber karena berkedudukan sebagai norma dasar Negara (*staatsfundamentalnorm*), yang berturut-turut kemudian *verfasusungnorm* UUD 1945, *getrundgesetznorm* atau Ketetapan MPR, serta *gesetznorm* atau Undang-Undang.⁷

Kedudukan Pembukaan UUD 1945 dalam kaitannya dengan tertib hukum Indonesia memiliki dua aspek yang sangat fundamental yaitu : pertama memberikan faktor-faktor mutlak bagi terwujudnya tertib hukum Indonesia, dan kedua, memasukkan diri dalam tertib hukum Indonesia sebagai tertib hukum yang tertinggi. Dengan demikian seluruh peraturan perundang-undangan di Indonesia harus bersumber pada Pembukaan UUD 1945 yang di dalamnya terkandung Asas Kerokhaniaan Negara atau Dasar Filsafat Negara RI.⁸

5 Kaelan.

6 Kaelan.

7 Kaelan.

8 Kaelan.

Pembukaan yang berintikan Pancasila merupakan sumber bagi batang tubuh UUD NRI Tahun 1945. Hal ini disebabkan karena kedudukan hukum Pembukaan berbeda dengan pasal-pasal atau batang tubuh UUD NRI Tahun 1945, yaitu bahwa selain sebagai Mukadimah, Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 mempunyai kedudukan atau eksistensi sendiri. Akibat hukum dari Pembukaan ini adalah memperkuat kedudukan Pancasila sebagai norma dasar hukum tertinggi yang tidak dapat diubah dengan jalan hukum dan melekat pada kelangsungan hidup Negara Republik Indonesia. juga ⁹suasana kebatinan para “the founding fathers” dibalik pembentukan Pancasila yang bersumber dari nilai luhur bangsa Indonesia. Oleh sebab itu, pelebagaan nilai-nilai Pancasila secara eksplisit dalam Pembukaan UUD NRI 1945 telah menjwai seluruh pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 itu sendiri

Adapun hubungan Pancasila dengan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 secara material menunjuk pada materi pokok atau isi Pembukaan yang tidak lain adalah Pancasila. Oleh karena kandungan material Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang demikian itulah maka Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dapat disebut sebagai Pokok Kaidah Negara yang Fundamental.

Berdasarkan penjelasan tentang isinya Pembukaan UUD 1945 yang termuat dalam Berita RI tahun II No. 7, Pembukaan UUD 1945 mengandung pokok-pokok pikiran yang meliputi suasana kebatinan Negara Indonesia serta yang mewujudkan suatu cita-cita hukum dengan menguasai hukum dasar tertulis (UUD) maupun tidak tertulis. Adapun pokok-pokok pikiran tersebut diwujudkan dalam pasal-pasal UUD 1945 sebagai sumber hukum positif

1. Pembukaan UUD 1945 memenuhi syarat tertib hukum

Pada Alinea keempat Pembukaan UUD 1945 memuat unsur-unsur yang menurut ilmu hukum disyaratkan bagi adanya suatu tertib hukum di Indonesia (*rechts orde*), atau *legal order*. Syarat-syarat tertib hukum yang dimaksud meliputi empat hal, yaitu :

9 King Faisal Sulaiman, “Politik Hukum Pengujian Peraturan Daerah oleh Mahkamah Agung dan Pemerintah Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, Disertasi, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2016), hlm. 436-437

- a. Adanya Kesatuan subjek, yaitu penguasa yang mengadakan peraturan hukum.
- b. Adanya kesatuan asas kerohanian, yang merupakan dasar dari keseluruhan peraturan-peraturan hukum dan sumber dari segala sumber hukum.
- c. Adanya kesatuan daerah di mana peraturan-peraturan hukum itu berlaku.
- d. Adanya kesatuan waktu, di mana sumber dari segala sumber hukum berlaku.

Dengan demikian kedudukan Pembukaan UUD 1945 dalam tertib hukum Indonesia adalah sebagai berikut :

- a. Pertama : Menjadi dasar tertib hukum, karena Pembukaan UUD 1945 memberikan empat syarat adanya tertib hukum Indonesia.
- b. Kedua : Menjadi ketentuan hukum tertinggi, sesuai dengan kedudukannya sebagai asas hukum dasar tertulis (UUD) maupun hukum dasar tidak tertulis (Konvensi) serta peraturan-peraturan hukum lainnya yang lebih rendah.

2. Pembukaan UUD 1945 sebagai Pokok Kaidah Negara Yang Fundamental

Pembukaan UUD 1945 merupakan pokok kaidah negara yang fundamental (*Staatfundamentalnorm*) yang menurut ilmu hukum tata negara memiliki beberapa unsur mutlak yaitu :

- a. Dalam hal terjadinya : dibentuk oleh pembentuk Negara dan merupakan pernyataan lahir oleh Pembentuk Negara, dalam hal ini Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang bersidang pada tanggal 18 Agustus 1945
- b. Dalam hal isinya : Pembukaan UUD 1945 memuat dasar-dasar pokok negara sebagai berikut :
 - 1) Dasar tujuan negara (baik tujuan umum maupun tujuan khusus).
 - 2) Ketentuan diadakannya UUD Negara.
 - 3) Bentuk Negara.
 - 4) Dasar filsafat negara (Asas Kerohanian Negara).

Dalam hubungannya dengan pasal-pasal (batang tubuh) UUD 1945, Pembukaan UUD 1945 mempunyai hakikat dan kedudukan sebagai berikut:

- a. Dalam hubungannya dengan tertib hukum Indonesia, Pembukaan UUD 1945 mempunyai hakikat kedudukan yang terpisah dari batang tubuh UUD 1945.
- b. Pembukaan UUD 1945 merupakan tertib hukum tertinggi dan pada hakikatnya mempunyai kedudukan lebih tinggi dari pada batang tubuh UUD 1945.
- c. Pembukaan UUD 1945 merupakan pokok kaidah negara yang fundamental yang menentukan adanya UUD 1945 yang menguasai hukum dasar negara baik yang tertulis maupun tidak tertulis, jadi merupakan Sumber Hukum Dasar Negara.
- d. Pembukaan UUD 1945 sebagai pokok kaidah negara yang fundamental mengandung pokok-pokok pikiran yang harus dijabarkan dalam pasal-pasal UUD 1945.

3. Penjabaran Pancasila dalam Batang Tubuh UUD 1945

Pembukaan UUD 1945 mengandung pokok-pokok pikiran yang meliputi suasana kebatinan, cita-cita dan hukum dan cita-cita moral bangsa Indonesia. Pokok-pokok pikiran tersebut mengandung nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh bangsa Indonesia karena bersumber dari pandangan hidup dan dasar negara, yaitu Pancasila. Pokok-pokok pikiran yang bersumber dari Pancasila itulah yang dijabarkan ke dalam batang tubuh melalui pasal-pasal UUD 1945.

Adapun empat pokok pikiran dari pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, sebagai berikut :

- a. Pokok Pikiran pertama : Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar asas persatuan dengan mewujudkan keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia.
- b. Pokok Pikiran kedua : Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pokok pikiran ini menempatkan suatu tujuan atau cita-cita yang ingin dicapai dalam Pembukaan,

dan merupakan suatu kausa finalis (sebab tujuan), sehingga dapat menentukan jalan serta aturan-aturan mana yang harus dilaksanakan dalam Undang-Undang Dasar untuk sampai pada tujuan itu yang didasari dengan bekal persatuan.

- c. Pokok Pikiran ketiga : Negara yang berkedaulatan rakyat berdasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan / perwakilan. Pokok pikiran ini dalam “Pembukaan” mengandung konsekuensi logis bahwa system Negara yang terbentuk dalam Undang0Undang Dasar harus berdasarkan atas kedaulatan rakyat dan berdasarkan permusyawaratan / perwakilan.
- d. Pokok Pikiran keempat : Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa, menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Hal ini menegaskan Pokok pikiran Ketuhanan Yang Maha Esa, yang mengandung pengertian taqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, dan pokok pikiran Kemanusiaan yang adil dan beradab yang mengandung pengertian menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia atau nilai kemanusiaan yang luhur. Pokok pikiran keempat itu merupakan Dasar Moral Negara yang pada hakekatnya merupakan suatu penjabaran dari Sila Kedua Pancasila.

Hubungan Pembukaan UUD 1945 yang memuat Pancasila dalam batang tubuh UUD 1945 bersifat kausal dan organis. Hubungan kausal mengandung pengertian Pembukaan UUD 1945 merupakan penyebab keberadaan batang tubuh UUD 1945, sedangkan hubungan organis berarti Pembukaan dan batang tubuh UUD 1945 merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Dengan dijabarkannya popok-pokok pikiran Pembukaan UUD 1945 yang bersumber dari Pancasila ke dalam batang tubuh, maka Pancasila tidak saja merupakan suatu cita-cita hukum, tetapi telah, menjadi hukum positif.

C. KESIMPULAN

Sebagai pokok kaidah negara fundamental Pembukaan UUD 1945 mempunyai kedudukan yang tetap dan tidak berubah serta melekat pada kelangsungan hidup negara yang telah dibentuk.

Dalam jenjang hierarki tertib hukum, Pembukaan UUD 1945 sebagai pokok kaidah negara yang fundamental memiliki kedudukan tertinggi, lebih tinggi daripada pasal-pasal UUD 1945, sehingga secara hukum dapat dikatakan terpisah dari pasal-pasal UUD 1945.

Pengertian terpisah bukan berarti tidak memiliki hubungan sama sekali tetapi antara Pembukaan UUD 1945 dan batang tubuh UUD 1945 terdapat hubungan kausal organis, di mana UUD 1945 harus menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945. Dengan demikian, pengertian terpisah di sini adalah keduanya mempunyai hakikat dan kedudukan sendiri-sendiri, di mana Pembukaan UUD 1945 memiliki kedudukan lebih tinggi daripada pasal-pasal UUD 1945, bahkan yang tertinggi dalam tertib hukum Indonesia.

Dengan demikian Pancasila sebagai ideologi bangsa dan Negara serta sumber hukum nasional tidak perlu secara eksplisit ditegaskan ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berikut sila-sila Pancasila secara tabulatif, tetapi cukup dengan menjabarkan Pokok-Pokok Pikiran yang terkandung dalam Pembukaan di jelmakan dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945.

DAFTAR PUSTAKA`

Buku

- Kaelan. *Pendidikan Pancasila Untuk Perguruan Tinggi*. Yogyakarta: Paradigma, 2016.
- Notonagoro. 1987. *Pancasila Secara Ilmiah Populer*. Jakarta: Bina Aksara.
- Notonagoro. 1988. *Pancasila Dasar Falsafah Negara*. Jakarta: Bina Aksara.
- Noor Ms Bakrry. 2010. *Pendidikan Kewarganegaraan*. Pustaka Pelajar.
- Reymandasianipar.blogspot.co.id/2013/10/Pancasila-dalm-batang-tubuh.uud-nri-html.diakses senin tanggal 1 Mei 2017.
- Sunarno Danusastro, 1987, *PANCASILA*, Ditinjau Dari Segi Historis Dan Yuridis Konstitusional, Fakultas Hukum UNS, Surakarta.
- Sulaiman, King Faisal. “Politik Hukum Pengujian Peraturan Daerah oleh Mahkamah Agung dan Pemerintah Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, Disertasi. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2016.

**FORUM KONSULTASI PIMPINAN LEMBAGA TINGGI
NEGARA DALAM MEMBENTUK DOKUMEN NASIONAL YANG
MENJABARKAN NILAI PANCASILA DALAM KEHIDUPAN
BERBANGSA DAN BERNEGARA**

Oleh: **Muhammad Taufiq**
Muhammad Taufiq & Partners Law Firm
E-mail: taufiq_advocate007@yahoo.com

ABSTRACT

Pancasila as the source of all sources of law have meaning that the establishment of the law and regulation or the other legal product must be based on Pancasila. Article 2 Law. 12 Year 2011 on The Establishment of Legislation stated that, "Pancasila is the source of all sources of law". This places Pancasila as a source of the state of all sources of law as in opening The Constitution of The Republic of Indonesia 1945 that puts Pancasila as a basis and ideology and basic philosophical the state and the nation so that each material from The Legislation should not be contrary to The Pancasila values. But in the fact that there is an anomaly between instructions that given with the practice of the legislation in Indonesia during this time. Pancasila stated as the source of all sources of law, but often the law maker do not have a clue of implementation and technical guidelines that can be practised when they define the value of Pancasila into norm of the law in all of the legislation they made. The condition of law enforcement in Indonesia, including the exsisting legislation today could not actualizing the values of sosial justice. Pancasila as the source of all sources of law for Indonesia should be used as the purpose of creating substantial legal development. Therefore, we need the existence of consultation forum between the high state of institutions which carry out their duties consider to the importance of the Pancasila value in the

national and state life. This article made for the purpose to gives a picture about the importance meaning to law maker to consider the value of Pancasila in making a legislation and policies in Indonesia. This study made by using the conceptual approach methodology with the prescriptive characteristic of the study.

Keywords: *Pancasila, Sources of Law, The High State of Institutions*

ABSTRAK

Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum memiliki makna bahwa pembentukan perundang-undangan atau produk-produk hukum lain harus berlandaskan Pancasila. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa, "*Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum*". Hal ini menempatkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara sebagaimana dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta dasar filosofis bangsa dan negara, sehingga setiap materi dari peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Namun, pada faktanya terdapat anomali antara perintah ketentuan tersebut dengan praktik legislasi selama ini di Indonesia. Pancasila dikatakan sebagai sumber segala sumber hukum, tetapi sering kali pembentuk peraturan perundang-undangan tidak memiliki petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang bisa dipraktikkan ketika akan menjabarkan nilai-nilai dalam Pancasila ke dalam norma hukum di semua peraturan perundang-undangan yang dibuatnya. Kondisi penegakan hukum di Indonesia, termasuk juga peraturan perundang-undangan yang ada, saat ini belum dapat mewujudkan nilai-nilai keadilan sosial. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum bagi bangsa Indonesia hendaknya dijadikan sebagai landasan pembangunan hukum yang berkeadilan substansial. Maka dari itu dibutuhkan adanya forum konsultasi antar lembaga tinggi negara yang dalam melaksanakan tugasnya mempertimbangkan secara dalam mengenai arti pentingnya nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Artikel ini dibuat dengan tujuan untuk memberikan gambaran mengenai arti pentingnya

pembuat kebijakan untuk memperhatikan nilai-nilai Pancasila dalam membentuk peraturan dan kebijakan di Indonesia. Penelitian ini dibuat dengan menggunakan metode penelitian pendekatan konseptual dengan sifat penelitian preskriptif.

Kata Kunci: Pancasila, Sumber Hukum, Lembaga Tinggi Negara

A. PENDAHULUAN

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Makna dari penegasan ini adalah bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum atau *rechtstaat* dan tidak didasarkan pada kekuasaan belaka atau *machtstaat*. Maka dalam berkehidupan berbangsa dan bernegara, segala sesuatunya harus dipenuhi dan diwujudkan dengan mengacu pada prinsip-prinsip yang terdapat sebagaimana dalam negara yang berdasarkan atas hukum.

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa, "*Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum*". Hal ini secara otomatis menempatkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara, sebagaimana telah dijelaskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta dasar filosofis bangsa dan negara, sehingga setiap materi dari peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai dari sila-sila yang terkandung di dalam Pancasila.

Namun demikian, dalam perkembangannya saat ini masih saja terdapat peraturan perundang-undangan yang tidak atau belum dapat mewujudkan hukum yang berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila dalam konteks bermasyarakat, berkehidupan, berbangsa dan bernegara. Permasalahan tersebut antara lain yaitu:

- a. peraturan perundang-undangan tidak dapat memenuhi kebutuhan dan perkembangan kehidupan masyarakat, sehingga hukum menjadi tertinggal dan tidak dapat mendukung pembangunan nasional;
- b. peraturan perundang-undangan sering kali tidak dapat berfungsi secara efektif dan efisien;
- c. *Het recht hink achter de feiten aan*, yang mana artinya adalah, hukum selalu satu langkah berada di belakang realita dan kemajuan zaman. Padahal kebudayaan selalu bergerak maju dan hukum harus berjalan seiring dengannya.

Berdasarkan hal tersebut di atas, diperlukan adanya forum konsultasi antar lembaga tinggi negara yang mengakomodasi pembentukan dokumen nasional yang harus memperhatikan nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila. Dalam hal ini akan dibahas terkait pembentukan peraturan perundang-undangan yang sudah semestinya memiliki nilai-nilai Pancasila di dalamnya.

Perlu diketahui bahwa forum rapat konsultasi antar lembaga tinggi negara adalah forum yang digunakan untuk membicarakan berbagai permasalahan, perbedaan pandangan dan pendapat antar lembaga negara guna menyamakan visi dan misi dari lembaga-lembaga tersebut. Perbedaan pendapat antar lembaga negara sangat mungkin terjadi dan wajar, sebab Indonesia merupakan negara demokrasi.

Namun perlu diketahui bahwa lembaga negara yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan atas dasar atribusi kekuasaan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah sebagai berikut:

1. MPR dalam menetapkan Undang-Undang Dasar (Pasal 3);
2. Presiden dan DPR dalam membentuk Undang-undang (Pasal 5 ayat (1) *jo.* Pasal 20 ayat (1) s/d ayat (5));
3. Presiden dalam membentuk Peraturan Pemerintah dan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 22);
4. Pemerintahan Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah (Pasal 18 ayat (6)).¹

1 Rahayu Prestiningsih, "Apakah Setiap Lembaga Negara Berwenang Membentuk Peraturan

Forum seperti ini akan membahas isu-isu genting yang dapat berdampak pada kestabilan negara, sehingga dibutuhkan kordinasi yang intens. Lembaga-lembaga tinggi negara termasuk Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung dan lain-lain harus saling bertemu untuk menyamakan visi kebangsaan, menunjukkan kekompakan dan solidaritas hubungan antar lembaga negara, termasuk dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan guna mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang mengacu pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Forum tersebut dapat dilaksanakan beberapa bulan sekali atau bahkan jika terdapat masalah yang mendesak, forum dapat disegerakan pelaksanaannya.

B. PEMBAHASAN

1. Forum Konsultasi Antar Lembaga Tinggi Negara

Forum rapat konsultasi antar lembaga tinggi negara adalah forum yang digunakan untuk membicarakan berbagai permasalahan, perbedaan pandangan dan pendapat antar lembaga tinggi negara. Selain itu forum konsultasi juga dapat dilakukan dalam rangka meminimalisir terjadinya kesalahan pengelolaan keuangan negara. Forum ini dapat menjadi wadah koordinasi komunikasi lembaga negara yang akan mempercepat pertukaran data, peraturan, sosialisasi serta informasi.

Lembaga negara merupakan institusi-institusi negara yang secara langsung diatur atau memiliki kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lembaga tinggi negara adalah sekumpulan lembaga negara utama yang membentuk pemerintahan Indonesia. Dimana lembaga negara merupakan organisasi pemerintahan yang dibuat oleh negara, dari negara, dan untuk negara.

Sebelum amendemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, lembaga tinggi negara terdiri dari 5 (lima) lembaga

Perundang-undangan?”, 18 Maret 2014, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt52f84433d9b94/apakah-setiap-lembaga-negara-berwenang-membentuk-peraturan-perundang-undangan/>, diakses pada 30 April2020.

antara lain sebagai berikut:

- a. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR);
- b. Lembaga Kepresidenan (Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia);
- c. Mahkamah Agung Republik Indonesia (MA-RI);
- d. Dewan Pertimbangan Agung Republik Indonesia (DPA-RI);
- e. Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI).

Namun Setelah amendemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, lembaga negara terdiri atas 8 (delapan) lembaga antara lain sebagai berikut:

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR);
- b. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR);
- c. Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD);
- d. Lembaga Kepresidenan (Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia);
- e. Mahkamah Agung Republik Indonesia (MA);
- f. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK);
- g. Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK);
- h. Komisi Yudisial Republik Indonesia (KY).

Sebagai contoh, Pasal 86 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengatur bahwa tugas dari pimpinan DPR salah satunya yaitu mengadakan konsultasi dengan Presiden dan pimpinan lembaga negara lainnya sesuai dengan keputusan DPR.

Pasal 261 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengatur bahwa tugas dari pimpinan DPD salah satunya yaitu mengadakan konsultasi dengan Presiden dan pimpinan lembaga negara lainnya sesuai dengan keputusan DPD.

Bahwa dalam upaya pengharmonisasian visi antar lembaga negara satu dengan yang lain, misalnya dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan, perlu dilaksanakan forum konsultasi antar lembaga negara. Dimana dalam forum tersebut dapat diundang pula para ahli dari lingkungan perguruan tinggi dan organisasi di bidang politik, sosial, profesi atau masyarakat lainnya sesuai dengan kebutuhan dan tujuan dari forum konsultasi.

2. Nilai-Nilai Dalam Pancasila Yang Perlu Ditanamkan Dalam Pembentukan berbagai kebijakan dan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia merujuk ke Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/

Perwakilan dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pancasila tidak ada dalam hierarki peraturan perundang-undangan karena nilai-nilai Pancasila telah terkandung dalam suatu norma di Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²

Pancasila sebagai dasar filsafat serta ideologi dan sumber dari segala sumber hukum bangsa dan negara Indonesia, tentu tidak terbentuk secara mendadak serta bukan hanya diciptakan oleh orang-perorangan sebagaimana yang terjadi pada ideologi-ideologi lain di dunia. Secara kausalitas, Pancasila sebelum disahkan menjadi dasar filsafat negara, nilai-nilainya telah ada dan berasal dari bangsa Indonesia sendiri yang berupa nilai-nilai adat istiadat, kebudayaan dan nilai-nilai religius.³

Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia telah mewajibkan manusia Indonesia untuk menyadari hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan suatu keadilan sosial dalam kehidupan bermasyarakat di Indonesia. Untuk itulah dikembangkan sikap adil terhadap sesama, sikap menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban serta sikap saling menghormati hak-hak orang lain.⁴

Pancasila sebagai paradigma pembangunan hukum ditunjukkan dalam setiap perumusan peraturan perundang-undangan nasional yang harus selalu memperhatikan dan menampung nilai yang didapat dari aspirasi rakyat. Hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk haruslah merupakan cerminan nilai-nilai kemanusiaan, kerakyatan dan keadilan.

Nilai-nilai Pancasila menjadi landasan dalam pembentukan hukum yang aspiratif. Pancasila menjadi sumber nilai dan sumber norma bagi pembangunan hukum di Indonesia. Dalam pembaruan hukum, Pancasila sebagai cita-cita hukum yang berkedudukan sebagai peraturan yang paling mendasar atau *staatsfundamentalnorn* di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pancasila menjadi sumber dari tertib hukum di Indonesia.

2 Dimas Hutomo, "Kedudukan Pancasila Sebagai Sumber Hukum", 17 Mei 2019, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5cddb96764783/kedudukan-pancasila-sebagai-sumber-hukum-negara/>, diakses pada 29 April 2020.

3 Maryanto. *Urgensi Pembaruan Hukum Indonesia Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila*. Jurnal Hukum, Vol.XXV, No. 1, April 2011. Hlm. 423.

4 Soejadi. *Pancasila Sebagai Sumber Tertib Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Lukman Offset, 1999.

Pancasila menentukan isi dan bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia yang tersusun secara sistematis dan hierarkis.

Pancasila selain sebagai sumber hukum dasar nasional, Pancasila juga mewarnai penegakan hukum di Indonesia. Dalam artian, Pancasila menjadi acuan dalam etika penegakan hukum yang berkeadilan yang bertujuan untuk menumbuhkan kesadaran bahwa tertib sosial, ketenangan dan keteraturan hidup bersama dalam masyarakat hanya dapat diwujudkan dengan ketaatan terhadap hukum dan seluruh peraturan yang berpihak pada keadilan. Dengan demikian perlu diwujudkan suatu penegakan hukum yang dilakukan secara adil, perlakuan yang sama dan tidak diskriminatif terhadap setiap warga negara di hadapan hukum apapun status, agama maupun gendernya serta menghindarkan penggunaan hukum dengan cara yang salah sebagai alat kekuasaan semata dan bentuk-bentuk tindakan dalam memanipulasi hukum lainnya.

Keadilan sosial pada dasarnya merupakan sebuah konsep yang multidimensi. Terdapat keadilan sosial yang menekankan kepada aspek regional, ras, gender dan antar golongan. Tulisan ini mencoba untuk menggambarkan suatu aspek keadilan sosial dalam sebuah pembangunan, khususnya keadilan sosial antar golongan sebagai suatu realitas sosial yang dihadapi oleh masyarakat di Indonesia yang masih menggambarkan adanya kesenjangan (ekonomi), sekaligus perwujudan tujuan pembangunan sosial.⁵

Kondisi penegakan hukum di negara Indonesia, termasuk juga peraturan perundang-undangan yang ada di dalamnya, saat ini tidak atau belum dapat mewujudkan nilai-nilai dari keadilan sosial. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum bagi bangsa Indonesia hendaknya dijadikan sebagai landasan pembangunan hukum yang berkeadilan substansial. Dengan keadilan substansial tersebut nantinya akan terwujud keadilan sosial sebagaimana amanat dari nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila. Penulis berpendapat, misalnya dalam sistem peradilan pidana, pemidanaannya tidak harus secara tunggal seperti praktik yang terjadi selama ini. Model yang berbasis pada keadilan substansial bisa pula diterapkan dalam menjatuhkan pidana, misalnya saja tidak setiap

⁵ Munandar, Aris. *Pembangunan Nasional, Keadilan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat*. Jurnal Universitas Paramadina, Vol. 2 No.1, September 2002, Hlm. 16

orang yang melakukan kesalahan harus dihukum penjara. Atas dasar keadilan sosial, semestinya majelis hakim dapat membuat suatu alternatif pemidanaan, misalnya terdakwa diharuskan untuk mengaku bersalah, untuk menyesali perbuatan serta meminta maaf kepada korban dan keluarganya.

Kebijakan alternatif tersebut dapat dilakukan pada kasus-kasus tertentu. Dengan kebijakan alternatif yang ditempuh hakim seperti ini, nantinya diharapkan keadilan sosial sebagaimana amanat dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dapat terwujud. Keadilan dalam Pancasila berarti keadilan berke-Tuhanan, keadilan berkemanusiaan (humanistik), keadilan nasionalistik, demokratik dan berkeadilan sosial. Keadilan Pancasila tersebut jelas bukan sekadar keadilan formal, tetapi keadilan substantif/materiel.⁶

Menurut Mahfud MD, dalam sudut pandang hukum, Pancasila menjadi cita hukum (*rechtside*) yang harus dijadikan dasar dan tujuan setiap hukum di Indonesia. Oleh sebab itu setiap hukum yang lahir di Indonesia harus berdasarkan pada Pancasila dengan memuat konsistensi isi mulai dari yang paling atas sampai yang paling rendah hirarkinya. Dalam kedudukannya yang seperti itu dan dalam kaitan dengan politik pembangunan hukum maka Pancasila yang dimaksudkan sebagai dasar pencapaian tujuan negara tersebut melahirkan kaidah-kaidah penuntun hukum yaitu⁷:

- a. hukum yang dibuat di Indonesia haruslah bertujuan membangun dan menjamin integrasi negara dan bangsa Indonesia baik secara teori maupun ideologi;
- b. hukum yang dibuat di Indonesia haruslah didasarkan pada demokrasi dan nomokrasi sekaligus;
- c. hukum yang dibuat di Indonesia harus ditujukan untuk membangun keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;
- d. hukum yang dibuat di Indonesia haruslah didasarkan pada toleransi beragama yang berkeadaban yakni hukum yang tidak mengistimewakan atau mendiskriminasikan kelompok tertentu berdasarkan besar atau

6 Arif, Barda Nawawi. 2012. *Pembangunan Sistem Hukum Nasional (Indonesia)*. Semarang: Pustaka Magister. Hlm 36

7 Mahfud MD. *Penuangan Pancasila di dalam Peraturan Perundang-Undangan*. Makalah Seminar Nasional "Aktualisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Pendidikan Ilmu Hukum dan Perundang-Undangan Indonesia". Yogyakarta. 30-31 Mei 2007. Hlm. 3-4

kecilnya pemeluk agama.

Keadilan sosial adalah sila kelima dalam Pancasila. Sila kelima ini tidak lain merupakan ujung harapan dari semua sila lainnya. Sila pertama sampai dengan sila keempat saling berkaitan satu sama lain. Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan Perwakilan. Kesemua ini harus saling menghasilkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Karena itu, perumusan kelima sila itu pada Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diakhiri dengan kalimat, “*serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.*”⁸

Konsep keadilan sosial atau *social justice* sebenarnya berbeda dari ide keadilan hukum yang biasa dipaksakan berlakunya melalui proses hukum. Tetapi konsep keadilan sosial tentu juga tidak hanya menyangkut persoalan moralitas dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang berbeda-beda dari satu kebudayaan ke kebudayaan yang lain, sehingga derajat universalitasnya menjadi tidak pasti.

Seperti dikemukakan di atas, keadilan sosial memang harus dibedakan dari berbagai dimensi keadilan, seperti keadilan hukum, keadilan politik, keadilan ekonomi dan sebagainya, meskipun dapat juga dipahami bahwa keseluruhan ide tentang keadilan itu pada akhirnya dapat dicakup oleh dan berujung pada ide keadilan sosial. Karena pada akhirnya, keadilan hukum dan keadilan ekonomi harus membuahkan hasil akhir pada perwujudan keadilan sosial bagi semua. Di dalamnya, terkandung pengertian bahwa:

- (i) Ketidakadilan yang ada selama ini harus ditanggulangi sampai ke titik yang terendah;
- (ii) Redistribusi kekayaan, kekuasaan dan status individu, komunitas dan kekayaan sosial (*societal good*); dan
- (iii) Negara c.q. Pemerintah bertanggungjawab untuk memastikan kualitas dasar kehidupan bagi seluruh warga negara.

8 Jimly Asshiddiqiq. *Pesan Konstitusi Hukum Sosial*. Makalah Kuliah Umum tentang Paradigma Keadilan Sosisl dalam Hukum dan Pembangunan di Hadapan Para Dosen Fakultas Hukum se-Malang, tanggal 12 April 2011. Hlm. 1

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa, "*Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum*". Hal ini telah menempatkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara sebagaimana dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta dasar filosofis bangsa dan negara. Sehingga setiap materi dari peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pembuat kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila. Namun pada faktanya masih sering kali terdapat anomali antara perintah dari ketentuan tersebut dengan praktik legislasi selama ini terjadi di Indonesia.

Pancasila dikatakan sebagai sumber segala sumber hukum, tetapi sering kali pembentuk peraturan perundang-undangan tidak memiliki petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang bisa dipraktikkan dan dijadikan acuan ketika akan menjabarkan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila ke dalam norma hukum di semua peraturan perundang-undangan yang dibuatnya. Tidak heran apabila terdapat gugatan atau pengujian undang-undang yang dikabulkan Mahkamah Konstitusi karena bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Diletakkannya Pancasila sebagai sumber tertinggi dan sumber tertib hukum mengandung makna bahwa pembentukan perundang-undangan atau produk-produk hukum lain harus berlandaskan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila. Hal ini, karena Pancasila memiliki tiga nilai dalam pembentukan perundang-undangan yaitu:

- a. pertama, nilai dasar yaitu asas-asas yang diterima sebagai dalil dan sedikit banyaknya mutlak. Nilai dasar Pancasila tersebut adalah ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, nilai kerakyatan dan nilai keadilan;
- b. Kedua, nilai instrumental yaitu pelaksanaan-pelaksanaan umum dari nilai-nilai dasar. Terutama, berbentuk norma hukum yang selanjutnya dikristalisasi dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Ketiga, nilai praktis yaitu nilai sesungguhnya dilaksanakan dalam

kenyataan yang berasal dari nilai dasar dan nilai instrumental. Sehingga, nilai praktis sesungguhnya menjadi batu uji apakah nilai dasar dan nilai-nilai instrumental benar-benar hidup dalam masyarakat Indonesia.

Ketiga nilai-nilai itu, kemudian dikonkritisasikanlah ke dalam norma-norma hukum. Konkritisasi dari ketiga nilai-nilai itu menjadi penting, karena pembentukan perundang-undangan yang dibangun dapat dipadukan dan diselaraskan dengan kepentingan nasional, regional dan global. Sehingga, pembentukan perundang-undangan akan tetap berpijak ada nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila yang menjadi bintang pemandu dan mengarahkan kepada hukum positif di Indonesia yang akan berlaku di masa yang akan datang.⁹

Konstitusi telah menetapkan Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Maka dalam menghadapi ketidakteraturan pembentukan peraturan perundangan, jalan keluar yang dapat ditempuh yaitu dengan membenahi sistem pembentukan peraturan perundangan yang memuat nilai-nilai Pancasila. Selain itu, menjadikan hukum yang berkualitas, memuat nilai-nilai budaya hidup dalam masyarakat, serta dapat menyesuaikan dengan perkembangan global untuk kesejahteraan masyarakat.

Sumber hukum pada hakikatnya adalah tempat dimana kita dapat menemukan dan menggali hukumnya.¹⁰ Sumber hukum menurut Zevenbergen dapat dibagi menjadi sumber hukum materiil dan sumber hukum formil. Sumber hukum materiil merupakan tempat dari mana materi hukum itu diambil. Sumber hukum materiil ini merupakan faktor yang membantu pembentukan hukum misalnya: hubungan sosial, hubungan kekuatan politik, situasi sosial ekonomis, tradisi (pandangan keagamaan, kesusilaan), perkembangan internasional, keadaan geografis. Sumber hukum formil merupakan tempat atau sumber dari mana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum. Ini berkaitan dengan bentuk atau cara yang

9 Agus Riyanto, "Hidupnya Nilai-Nilai Pancasila dalam Pembentukan Perundang-Undangan", Januari 2019, <https://business-law.binus.ac.id/2019/01/29/hidupnya-nilai-nilai-pancasila-dalam-pembentukan-perundang-undangan/>, diakses pada 29 April 2020.

10 Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum, Edisi Revisi*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2010, Hlm. 107.

menyebabkan peraturan itu formal berlaku.¹¹

Besar harapan penulis terhadap para pembentuk hukum dan penyusun kebijakan agar dapat kembali kepada falsafah bangsa kita dengan menjadikan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila sebagai dasar atau landasan yang memberikan pedoman dalam semua kegiatan legislasi, memberi isi kepada tiap peraturan perundang-undangan serta membatasi ruang gerak isi peraturan perundang-undangan itu, dimana seluruh gerak langkah penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaannya, termasuk pembentukan peraturan dan kebijakan harus mencerminkan nilai-nilai dari Pancasila.

Pancasila sebagai ideologi yang dinamis memang dapat berkembang mengikuti konteks jamannya, akan tetapi falsafah dasarnya harus bersifat tetap dan menurut maksud para pendiri Negara ini sendiri. Nilai-nilai Pancasila harus diinternalisasikan dalam kebijakan pemerintah, sehingga apa yang dilakukan pemerintah dan rakyat Indonesia sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Pancasila dapat juga dikatakan sebagai wadah pemersatu dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Pancasila adalah wadah pemersatu dan bukan alat pemersatu. Sebagai wadah, Pancasila menjadi tempat dimana segala perbedaan bisa hidup, maka dengan adanya Pancasila, keberagaman sangat dihargai dan dijunjung tinggi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Bahwa dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tercantum sila-sila Pancasila. Penulis berpendapat bahwa frasa "*Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum*" sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dapat dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal tersebut dapat dilakukan agar frasa tersebut melekat dan menjelaskan bahwa seluruh peraturan yang ada harus didasarkan pada Pancasila. Selain itu juga dapat menguatkan posisi Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum baik dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik

11 Dani Pinasang, "*Falsafah Pancasila Sebagai Norma Dasar (Grundnorm) dalam Rangka Pengembangan Sistem Hukum Nasional*", Jurnal Hukum UNSRAT, Vol. XX, No. 3, April-Juni, 2012, Hlm.8.

Indonesia Tahun 1945 maupun peraturan lainnya.

C. KESIMPULAN

Forum rapat konsultasi antar lembaga tinggi negara adalah forum yang digunakan untuk membicarakan berbagai permasalahan, perbedaan pandangan dan pendapat antar lembaga tinggi negara. Selain itu forum konsultasi juga dapat dilakukan dalam rangka meminimalisir terjadinya kesalahan pengelolaan keuangan negara. Forum ini dapat menjadi wadah koordinasi komunikasi lembaga negara yang akan mempercepat pertukaran data, peraturan, sosialisasi serta informasi. Bahwa dalam upaya pengharmonisasian visi antar lembaga negara satu dengan yang lain, misalnya dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan, akan dilaksanakan forum konsultasi antar lembaga negara. Dimana dalam forum tersebut dapat diundang pula para ahli dari lingkungan perguruan tinggi dan organisasi di bidang politik, sosial, profesi atau kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan dan tujuan dari forum konsultasi.

Pancasila sebagai dasar filsafat serta ideologi dan sumber dari segala sumber hukum bangsa dan negara Indonesia, bukan terbentuk secara mendadak serta bukan hanya diciptakan oleh perorangan sebagaimana yang terjadi pada ideologi-ideologi lain di dunia. Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia mewajibkan manusia Indonesia untuk menyadari hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Pancasila sebagai paradigma pembangunan hukum ditunjukkan dalam setiap perumusan peraturan perundang-undangan nasional yang harus selalu memperhatikan dan menampung aspirasi rakyat. Hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk haruslah merupakan cerminan nilai-nilai kemanusiaan, kerakyatan dan keadilan. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa,

“Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum”. Hal ini menempatkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara sebagaimana dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi dari peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Penulis berpendapat bahwa frasa "*Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum*" bisa dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal tersebut dapat dilakukan agar frasa tersebut melekat dan menjelaskan bahwa seluruh peraturan yang ada harus didasarkan pada Pancasila. Selain itu juga dapat menguatkan posisi Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum baik dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun peraturan lainnya.

Diletakkannya Pancasila sebagai sumber tertinggi dan sumber tertib hukum mengandung makna bahwa pembentukan perundang-undangan atau produk-produk hukum lain harus berlandaskan Pancasila. Namun pada faktanya terdapat anomali antara perintah ketentuan tersebut dengan praktik legislasi selama ini di Indonesia. Pancasila dikatakan sebagai sumber segala sumber hukum, tetapi sering kali pembentuk peraturan perundang-undangan tidak memiliki petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang bisa dipraktikkan ketika akan menjabarkan nilai-nilai dalam Pancasila ke dalam norma hukum di semua peraturan perundang-undangan yang dibuatnya. Tidak heran apabila terdapat gugatan atau pengujian undang-undang yang dikabulkan Mahkamah Konstitusi karena bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis menyimpulkan bahwa pada saat ini masih terdapat peraturan perundang-undangan yang belum dapat mewujudkan hukum yang berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara. Permasalahan tersebut antara lain yaitu peraturan perundang-undangan tidak dapat memenuhi kebutuhan dan perkembangan kehidupan masyarakat, sehingga hukum menjadi tertinggal dan tidak dapat mendukung pembangunan nasional. Selain itu peraturan perundang-undangan seringkali tidak dapat berfungsi secara efektif dan efisien. Oleh karena forum konsultasi antar lembaga tinggi negara, dalam hal ini untuk membahas mengenai peraturan atau kebijakan yang akan dibuat, harus lebih memperhatikan nilai-nilai Pancasila

khususnya dalam konteks berkehidupan, berbangsa dan bernegara. Besar harapan penulis terhadap para pembentuk hukum dapat kembali kepada falsafah bangsa dengan menjadikan Pancasila sebagai dasar atau landasan yang memberikan pedoman dalam semua kegiatan legislasi, memberi isi kepada tiap peraturan perundang-undangan serta membatasi ruang gerak isi peraturan perundang-undangan itu, dimana seluruh gerak langkah penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaannya, termasuk pembentukan peraturan dan kebijakan harus mencerminkan nilai-nilai dari Pancasila.

Pancasila sebagai ideologi yang dinamis memang dapat berkembang mengikuti konteks jamannya, akan tetapi falsafah dasarnya harus bersifat tetap dan menurut maksud para pendiri Negara ini sendiri. Nilai-nilai Pancasila harus diinternalisasikan dalam kebijakan pemerintah, sehingga apa yang dilakukan pemerintah dan rakyat Indonesia sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Konstitusi telah menetapkan Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Maka dalam menghadapi ketidakteraturan pembentukan peraturan perundangan, jalan keluar yang dapat ditempuh yaitu dengan membenahi sistem pembentukan peraturan perundangan yang memuat nilai-nilai Pancasila.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Arif, Barda Nawawi. 2012. *Pembangunan Sistem Hukum Nasional (Indonesia)*. Semarang: Pustaka Magister. Hlm 36.

Soejadi. *Pancasila Sebagai Sumber Tertib Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Lukman Offset, 1999.

Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum, Edisi Revisi*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2010, Hlm. 107.

Jurnal

Maryanto. *Urgensi Pembaruan Hukum Indonesia Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila*. Jurnal Hukum, Vol.XXV, No. 1, April 2011. Hlm. 423.

Munandar, Aris. *Pembangunan Nasional, Keadilan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat*. Jurnal Universitas Paramadina, Vol. 2 No.1, September 2002, Hlm. 16.

Dani Pinasang, *“Falsafah Pancasila Sebagai Norma Dasar (Grundnorm) dalam Rangka Pengembangan Sistem Hukum Nasional”*, Jurnal Hukum UNSRAT, Vol. XX, No. 3, April-Juni, 2012, Hlm.8.

Makalah

Jimly Asshiddiqi. *Pesan Konstitusi Hukum Sosial*. Makalah Kuliah Umum tentang Paradigma Keadilan Sosisl dalam Hukum dan Pembangunan di Hadapan Para Dosen Fakultas hUkum se-Malang, tanggal 12 April 2011. Hlm. 1.

Mahfud MD. *Penuangan Pancasila di dalam Peraturan Perundang-Undangan*. Makalah

Seminar Nasional “Aktualisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Pendidikan Ilmu Hukum dan Perundang-Undangan Indonesia”. Yogyakarta. 30-31 Mei 2007. Hlm. 3-4.

Surat Kabar dan *website*

Agus Riyanto, “*Hidupnya Nilai-Nilai Pancasila dalam Pembentukan Perundang-Undangan*”, Januari 2019, <https://business-law.binus.ac.id/2019/01/29/hidupnya-nilai-nilai-pancasila-dalam-pembentukan-perundang-undangan/>, diakses pada 29 April 2020.

Dimas Hutomo, “*Kedudukan Pancasila Sebagai Sumber Hukum*”, 17 Mei 2019, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5cdbb96764783/kedudukan-pancasila-sebagai-sumber-hukum-negara/>, diakses pada 29 April 2020.

www.mpr.go.id

www.mpr.go.id

INSTITUSIONALISASI NILAI-NILAI PANCASILA MELALUI PENYUSUNAN DOKUMEN NASIONAL OLEH FORUM KONSULTASI PIMPINAN LEMBAGA TINGGI NEGARA

Oleh: Pujiyono Suwandi, Putri Anjelina
Universitas Sebelas Maret
putri.anjelina@gmail.com

ABSTRACT

Pancasila values are the source of values in the realization of normative and praxis in the life of the nation and state. Pancasila is a “das sollen” for the Indonesian people so that all normative and praxis derivations are based on Pancasila values. Therefore, this paper aims to ensure that Pancasila is seen as a concept that needs to be institutionalized formally. This paper is the result of a review of legal issues normatively using a statutory, conceptual and historical approach. This paper explains that ideally the Pancasila contains a value system that can be seen from various perspectives. Such conditions cause Pancasila to be institutionalized in the form of national documents through the translation of values that are relevant to national and state life. As a national document, this institutionalization requires building a structure that is in accordance with legal records and involves various perspectives, so it needs to be done through a forum that is followed by high state institutions as state organs given authority by the constitution to carry out the main tasks of the states.

Keywords: Pancasila; Institutionalization; National Documents; Consultation Forum; State Higher Institutions.

ABSTRAK

Nilai-nilai Pancasila adalah sumber nilai dalam realisasi normatif dan praksis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pancasila merupakan “das sollen” bagi bangsa Indonesia sehingga seluruh derivasi normatif dan praksis berbasis pada nilai-nilai Pancasila. Oleh sebab itu, tulisan ini bertujuan untuk memastikan Pancasila dilihat sebagai suatu konsep yang perlu dilembagakan secara formalistik. Tulisan ini merupakan hasil penelaahan atas persoalan hukum secara normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, dan historis. Tulisan ini menjelaskan bahwa idealnya Pancasila mengandung sistem nilai yang bisa dilihat dari berbagai perspektif. Kondisi demikian menyebabkan Pancasila perlu dilembagakan dalam bentuk dokumen nasional melalui pejabaran nilai-nilai yang relevan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebagai dokumen nasional, pelebagaan ini memerlukan bangunan penyusunan yang sesuai dengan tatatan hukum serta melibatkan berbagai perspektif sehingga perlu dilakukan melalui forum yang diikuti oleh lembaga tinggi negara sebagai organ negara yang diberikan kewenangan oleh konstitusi untuk menjalankan tugas-tugas utama negara.

Kata Kunci: Pancasila; Institusionalisasi; Dokumen Nasional; Forum Konsultasi; Lembaga Tinggi Negara.

A. PENDAHULUAN

Sebagai suatu konsep, Pembukaan (*preambles*) dalam Konstitusi seringkali dianggap sebagai cita negara (*staatsidee*) yang oleh Oppenheim disebut sebagai hakikat yang paling dalam dari negara (*de staats diepstewezen*) karena mengandung kekuatan yang membentuk negara (*de statenvormende kraccht*). Meminjam istilah yang digunakan Liav Orgad dalam “*The Preamble in Constitutional Interpretation*”, suatu Pembukaan dapat diartikan berdasarkan terminologi formal dan substantif. Menurut terminologi formal, Pembukaan merupakan suatu pengantar untuk mengenalkan konstitusi yang biasanya ditandai dengan penggunaan “Preamble”, sedangkan dalam terminologi substantif, Pembukaan berisi sejarah dibalik perumusan konstitusi, prinsip-prinsip dan nilai-nilai

fundamental.¹ Dalam hal ini, lazimnya suatu Pembukaan akan menguraikan alasan dibentuknya suatu negara, tujuan atau cita-cita yang hendak dicapai, dan sebagian diantaranya menegaskan bentuk ideologi yang dianut negara.

Ideologi negara dalam Pembukaan dapat disebutkan secara eksplisit sebagaimana pandangan Wim Voermans dalam tulisannya bahwa “...a few preambles explicitly embrace a particular political ideology”,² atau secara implisit dalam artian bahwa Pembukaan hanya mencantumkan nilai-nilai atau prinsip-prinsip yang untuk selanjutnya kemudian ditafsirkan sebagai ideologi negara. Pembukaan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) tidak menyebut ideologi dimaksud, namun dalam alinea ke-4 Pembukaan memuat sila-sila yang terkandung dalam Pancasila, yang kemudian diartikan bahwa ideologi dalam format UUD NRI 1945 adalah ideologi Pancasila. Tidak dicantulkannya kata “Pancasila” dalam Pembukaan tidak menegaskan kedudukan Pancasila sendiri sebagai ideologi dikarenakan hasil pembahasan konstitusi tahun 1945 memperoleh kesepakatan bahwa penamaan (dhi. Pancasila) dengan sendirinya dipahami dari konvensi yang berlaku dalam sejarah ketatanegaraan di masa lalu (sebagai konvensi ketatanegaraan atau kenyataan yang telah diakui masyarakat), sehingga penyebutan kata “Pancasila” menjadi tidak diperlukan.³

Sebagai sebuah ideologi, Pancasila adalah sebuah gagasan yang berorientasi futuristik yang berisi keyakinan yang jelas yang membawa komitmen untuk diwujudkan atau berorientasi pada tindakan. Bahkan, tidak sedikit pihak yang menilai bahwa Pancasila adalah sebuah ideologi modern. Hal itu tidak saja karena ia diwujudkan dalam zaman modern, tapi juga lebih-lebih lagi karena ia ditampilkan oleh *the founding fathers* yang berwawasan modern, dan dimaksudkan untuk memberi landasan filosofis bersama (*common philosophical ground*) bagi masyarakat Indonesia.

1 Liav Orgad, *The Preamble in Constitutional Interpretation*, Oxford University Press, Vol. 8, No. 4, 2010, hlm 715-716.

2 Sebagai contoh, dalam Konstitusi India disebutkan bahwa ideologi yang dianut adalah sosialis sebagaimana dalam Pembukaan yang menyebutkan bahwa “We the people of India, having solemnly resolved to constitute India into a sovereign socialist secular democratic republic and to secure to all its citizens.” Lihat dalam Wim Voermans, Maarten Stremmer and Paul Cliteur, *Constitutional Preambles: A Comparative Analysis*, (UK: Edward Elgar, 2017), hlm. 242.

3 Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2009), hlm. 50

Sebagai produk pikiran modern, Pancasila adalah sebuah ideologi yang dinamis, tidak statis, dan tidak sebatas *ceremonial symbollic* belaka akan tetapi bisa hadir dan dirasakan substansinya. Hal ini dapat dilakukan melalui pelembagaan (institusionalisasi) nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Secara hierarkis, institusionalisasi nilai-nilai Pancasila dapat dilakukan melalui pasal-pasal UUDNRI 1945 yang merupakan kewenangan MPR, norma undang-undang yang dibuat oleh DPR dan Presiden, putusan-putusan yang dibuat oleh seluruh lembaga peradilan, kebijakan semua organ negara / lembaga negara, dan tindakan masyarakat sipil, termasuk warga negara. Dalam aspek hukum, institusionalisasi Pancasila juga dapat diterapkan sebagai instrumen pembangunan, dimana proses pembuatan hukum (*law making proces*), proses penegakkan hukum (*law enforcement process*), dan kesadaran hukum (*law awareness process*), menggunakan Pancasila sebagai filter dalam institusionalisasi nilai-nilai *universal* dan domestik menjadi nilai-nilai yang diakui secara nasional.

Institusionalisasi dapat diartikan sebagai proses pembakuan berbagai prinsip, nilai, dan norma yang melahirkan berbagai institusi, sehingga prinsip, nilai, dan norma itu memiliki daya mengikat bagi warga masyarakat. Institusionalisasi dalam perspektif Pancasila ini adalah proses untuk menjabarkan nilai-nilai Pancasila ke dalam suatu instrumen yang memiliki daya ikat. Hal ini diperlukan dikarenakan hakekat Pancasila sebagai produk pemikiran modern dan bersifat terbuka, sedangkan sistem nilai dalam Pancasila sendiri masih bersifat abstrak, akan mengundang beragam tafsir terhadap Pancasila. Tanpa bermaksud untuk membuat Pancasila seolah-olah menjadi eksklusif, namun interpretasi atas nilai-nilai Pancasila perlu kiranya dirumuskan dalam dokumen yang utuh sebagai gambaran besar bagaimana Pancasila dijalankan, dengan tetap memperhatikan kepentingan publik untuk turut memahami Pancasila dari perspektif individualnya.

Untuk memastikan bahwa proses internasionalisasi nilai-nilai Pancasila ini tidak berpusat pada satu institusi semata, maka perlu dibentuk suatu forum bersama yang melibatkan berbagai organ negara. Kendati dalam kondisi saat ini telah ada lembaga yang dibentuk untuk melakukan pembinaan ideologi Pancasila, namun dengan mempertimbangkan

bahwa dokumen institusionalisasi nilai-nilai Pancasila ini akan menjadi acuan dalam rangka menjalankan urusan berbangsa dan bernegara, maka proses penyusunannya harus berdasarkan berbagai perspektif kekuasaan baik eksekutif, yudikatif, maupun legislatif. Namun demikian, dengan memperhatikan corak kelembagaan negara di Indonesia yang beragam pula, maka proses penyusunan ini dilakukan berdasarkan lembaga yang hierarkinya lebih tinggi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, dalam tulisan ini akan diuraikan mengenai kedudukan Pancasila sebagai pokok pembahasan utama, format kelembagaan di Indonesia saat ini, serta desai forum konsultasi yang diusulkan sebagai “wadah” penyusunan institusionalisasi nilai-nilai Pancasila sebagaimana dimaksud.

B. METODE

Jenis penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian hukum (doktrinal) yang bertujuan untuk menemukan dan mendeskripsikan kerangka konsep pada hukum positif. Data yang digunakan adalah data sekunder yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang selanjutnya dianalisa dengan menggunakan ragam pendekatan. Penelitian ini bersifat preskriptif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan historis. Penulis menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan untuk melihat regulasi yang terkait dengan kedudukan Pancasila saat ini serta format kelembagaan yang diatur, sedangkan pendekatan konseptual digunakan dalam rangka untuk meninjau konsep teoritis yang menjadi acuan berpikir dalam menguraikan ide ini, adapun pendekatan historis adalah untuk melihat kembali Pancasila dalam perspektif sejarah khususnya yang terkait dengan pelembagaan nilai-nilai Pancasila.

C. PEMBAHASAN

1. Kedudukan Pancasila dalam Berbagai Perspektif

Soekarno menyebut Pancasila sebagai dasar falsafah (*filosofische grondslag*) atau pandangan hidup (*weltanschauung*) bangsa Indonesia. Dalam posisi seperti itu, Pancasila juga mengandung cita hukum (*rechts idee*), yang menempatkannya sebagai norma dasar bernegara (*staatsfundamentalnorm*), serta sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Kelima sila, menurut Soekarno, merupakan unsur “meja statis” yang menyatukan bangsa Indonesia, sekaligus *leitstar* (bintang pimpinan) dinamis, yang memandu perkembangan bangsa ke depan. Oleh karena itu, Pancasila memiliki dua kepentingan yaitu: *Pertama*, Pancasila diharapkan senantiasa menjadi pedoman dan petunjuk dalam menjalani keseharian hidup manusia Indonesia baik dalam berkeluarga, bermasyarakat maupun berbangsa. *Kedua*, Pancasila diharapkan sebagai dasar negara sehingga suatu kewajiban bahwa dalam segala tatanan kenegaraan entah itu dalam hukum, politik ekonomi maupun sosial masyarakat harus berdasarkan dan bertujuan pada Pancasila.

Nilai-nilai Pancasila adalah sebagai sumber nilai dalam realisasi normatif dan praksis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam konteks demikian, maka Pancasila merupakan “das sollen” bagi bangsa Indonesia, sehingga seluruh derivasi normatif dan praksis berbasis pada nilai-nilai Pancasila. Secara filosofis-teoritis, untuk melihat Pancasila sebagai suatu sistem yang melandasi seluruh kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, maka Pancasila dapat dilihat dalam berbagai perspektif berikut ini:

a) Pancasila sebagai Falsafah Dasar (*Filosofische Grondslag*)

Pancasila sebagai *filosofische grondslag* memiliki posisi strategis dalam rangka menyangga konstitusionalisme Indonesia. William G. Andrews menyatakan bahwa tegaknya konstitusionalisme di zaman modern bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu: *Pertama*, kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*). *Kedua*,

kesepakatan tentang the rule of law sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*). Ketiga, kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).⁴ Dalam hal ini, keberadaan Pancasila sebagai *filosofische grondslag* adalah untuk menunjang pemenuhan elemen pertama yang berkenaan dengan kesepakatan tentang cita-cita dan tujuan bersama di suatu negara.

Pengamalan Pancasila sebagai *filosofische grondslag* merupakan pengamalan Pancasila secara obyektif untuk mengatur penyelenggaraan negara mencakup kewajiban untuk mewujudkan tujuan berbangsa dan bernegara yaitu: (a) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (b) meningkatkan kesejahteraan umum; (c) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (d) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian yang abadi, dan keadilan sosial. Keempat tujuan di atas tentunya hanya akan dapat terwujud apabila menggunakan Pancasila sebagai dasar filosofis dan prinsip dalam bernegara yang mencakup lima prinsip, yaitu: (1) Ketuhanan Yang Maha Esa; (2) Kemanusiaan yang Adil dan Beradab; (3) Persatuan Indonesia; (4) Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan

b) Pancasila sebagai Pandangan Hidup Bangsa (*Weltanschauung*)

Soekarno menyatakan bahwa “weltanschauung” adalah pandangan komprehensif dunia atau sebuah pandangan hidup bangsa (*way of life*) yang sistematis dan koheren. Sebuah *weltanschauung* mengandung sebuah prinsip pandangan yang mendalam mengenai kebenaran dan keyakinan yang mendorong para penganutnya untuk berjuang membangun hidup secara teratur dan terarah.⁵ Sistem kebenaran dan keyakinan itu telah diperjuangkan oleh masyarakat dalam kurun waktu yang lama

4 William G. Andrews, *Constitutionas and Constitutionalism 3rd edition*, (New Jersey: Van Nostrand Company, 1968), hlm. 9.

5 Gumilang Cahyo, dkk., (penyunting) *Dr. (HC) Ir. Soekarno, Pancasila Dasar Negara, Kursus Pancasila oleh Presiden Soekarno*, (Yogyakarta: Pusat Studi Pancasila UGM, 2013), hlm. 43-44.

sehingga suatu *weltanschauung* tidak dibuat-buat melainkan disepakati dan dibulatkan berdasarkan pengalaman historis masyarakat yang panjang. Oleh karena itu, suatu *weltanschauung* tidak akan menjadi kenyataan atau menjadi “realiteit” tanpa adanya perjuangan, sebagaimana dalam praktik di bangsa-bangsa lainnya yang berjuang mati-matian untuk mewujudkan *weltanschauung*-nya sendiri.

Pancasila merupakan *weltanschauung* bagi bangsa Indonesia sebagaimana disampaikan oleh Sudjito bahwa pengamalan Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa berpadu dengan pengamalan adat-istiadat, kebudayaan, dan agama. Pancasila memberikan kemudahan, kelapangan, dan fasilitatif terhadap orang-orang yang ingin menjalankan adat-istiadatnya, kebudayaannya, serta agamanya. Memposisikan Pancasila sebagai pandangan hidup akan menghasilkan kekuatan lahir-bathin sehingga masyarakat Indonesia dapat menembus dimensi wujud dan meningkatkan harkat martabatnya. Oleh karena itu, Pancasila sebagai pandangan hidup harus selalu menjadi sebuah rezim ide dalam perjuangan bersama untuk menghimpun, merangkul, dan mensintesis sebuah sistem yang luas, umum, padu, dan utuh dalam kebhinekaannya.

c) Pancasila sebagai Sumber Hukum

Pancasila merupakan *core philosophy* sehingga merupakan suatu *local genius* dan *local wisdom* bangsa Indonesia. Kedudukan Pancasila bagi bangsa Indonesia dengan demikian dapat dikatakan merupakan *basic norm*, yang menurut Hans Kelsen “*basic norm’s as the source of validity and as the source of unity of legal systems*”.⁶ Oleh karena itu, sebagaimana pandangan Notonegoro bahwa Pancasila harus diartikan sebagai *staatsfundamentalnorn* yang berarti Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum, sehingga segala bentuk hukum di Indonesia harus diukur menurut nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, dan di dalam

6 Kuat Puji Prayitno, “Pancasila Sebagai “Screening Board” dalam Membangun Hukum di Tengah Arus Globalisasi Dunia yang Multidimensional”, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 11 Edisi Khusus Februari 2011, hlm. 150-166.

aturan hukum itu harus tercermin kesadaran dan rasa keadilan yang sesuai dengan kepribadian dan falsafah hidup bangsa.⁷

Keberadaan Pancasila sebagai sumber hukum dipertegas dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam Pasal 1 Ayat (3) TAP MPR dimaksud disebutkan bahwa *“Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.”* Pengaturan TAP MPR di atas lebih memperjelas maksud dari istilah sumber hukum dalam sistem hukum di Indonesia bahwa yang menjadi sumber hukum (tempat untuk menemukan dan menggali hukum) adalah Pancasila sehingga Pancasila harus dijadikan rujukan utama dari pembuatan segala macam peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PUU)⁸ disebutkan bahwa *“Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara”*. Dalam Penjelasan Pasal 2 UU PUU di atas disebutkan bahwa: *“...Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.”* Kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara memberikan arah dan jiwa serta menjadi paradigma norma-norma dalam pasal-pasal UUD NRI

7 Sekar Anggun Gading Pinilih, “Pancasila Sebagai Sumber Dari Segala Sumber Hukum Indonesia”, Prosiding Focus Group Discussion Badan Pengkajian MPR RI dengan tema Penegasan Pancasila Sebagai Dasar Negara Ideologi Bangsa Dan Negara Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Yogyakarta: Thafa Media, 2017, hlm. 167-168.

8 Sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

1945. Interpretasi norma hukum dalam UUD NRI 1945 sebagai hukum tertinggi akan didasarkan pada jiwa bangsa dalam Pancasila yang berfungsi sebagai cita hukum yang akan menjadi dasar dan sumber pandangan hidup atau falsafah hidup bangsa yang menjadi pedoman dalam pembentukan undang-undang dan peraturan lain yang lebih rendah.⁹

d) Pancasila sebagai Cita Hukum (*Rechtsidee*)

Pancasila dalam eksistensi negara hukum memiliki kualitas sebagai cita hukum (*rechtsidee*) yakni *ius constituendum* (hukum yang dicita-citakan atau yang diangan-angankan) yang diarahkan agar menjadi *ius constitutum* (hukum yang berlaku saat ini atau hukum yang telah ditetapkan).¹⁰ Cita hukum (*rechtsidee*) menurut Rudolf Stammmler merupakan konstruksi berpikir yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum agar sesuai dengan cita-cita yang diinginkan masyarakat.¹¹ Menurut Gustav Radbruch, cita hukum juga berfungsi sebagai dasar yang bersifat konstitutif yaitu yang menentukan bahwa tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya sebagai hukum. Konstruksi ini mengharuskan cita hukum harus dijadikan dasar dan tujuan setiap hukum di suatu negara.¹² Oleh sebab itu, setiap hukum yang lahir harus berdasar pada cita hukum dengan memuat konsistensi isi mulai dari yang paling atas sampai yang paling rendah hierarkinya.

Pancasila sebagai cita hukum harus dijadikan dasar dan tujuan setiap hukum di Indonesia. Hal ini dikarenakan menurut Mahfud MD Pancasila sebagai cita hukum ibarat nyawa yang tidak hanya memberikan panduan ke mana hukum dan penegakannya akan dibawa, tetapi sekaligus nilai aksiologis dalam menentukan

9 Fais Yonas Bo'a, "Pancasila sebagai Sumber Hukum dalam Sistem Hukum Nasional", *Jurnal Konstitusi*, Volume 15, Nomor 1, Maret 2018, hlm. 27-49.

10 Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, "Pancasila dan Mahkamah Konstitusi", *Majalah Konstitusi*, No.29 –Mei 2009, hlm. 5

11 A. Hamid S. Attamimi, *Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia: Pancasila Sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, (Jakarta: BP7 Pusat, 1991), hlm. 68.

12 Derita Prapti Rahayu, "Aktualisasi Pancasila Sebagai Landasan Politik Hukum Indonesia", *Yustisia*. Vol. 4 No. 1 Januari - April 2015, hlm. 190-202.

hukum apa yang akan dibentuk dan bagaimana menjalankannya.¹³ Sebagai cita hukum, Pancasila dapat memiliki fungsi konstitutif maupun fungsi regulatif. Dengan fungsi konstitutifnya, Pancasila menentukan dasar suatu tata hukum yang memberi arti dan makna bagi hukum itu sendiri sehingga tanpa dasar yang diberikan oleh Pancasila itu hukum akan kehilangan arti dan maknanya sebagai hukum. Dengan fungsi regulatifnya, Pancasila menentukan apakah suatu hukum positif sebagai produk itu adil atau tidak adil.¹⁴

Dalam kehidupan masyarakat, cita hukum itu akan mempengaruhi dan berfungsi sebagai asas umum yang mempedomi (*guiding principle*), norma kritik (kaidah evaluasi), dan faktor yang memotivasi dalam penyelenggaraan hukum (pembentukan, penemuan, dan penerapan hukum) dan perilaku hukum. Menurut Bernard Arif Sidharta, cita hukum Pancasila berintikan¹⁵:

- (1) Ketuhanan Yang Maha Esa;
- (2) Penghormatan atas martabat manusia;
- (3) Wawasan kebangsaan dan Wawasan Nusantara;
- (4) Persamaan dan Kelayakan;
- (5) Keadilan sosial;
- (6) Moral dan budi pekerti yang luhur; dan
- (7) Partisipasi dan transparansi dalam proses pengambilan putusan publik.

2. Institusionalisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Kehidupan Berbangsa

Konsep yang terkandung dalam antarsila dari Pancasila berpotensi multiinterpretasi (*multiinterpretable*), bahkan tergantung pada aliran filsafat, sudut pandang (*point of view*), dan kondisi aktual yang

13 Moh. Mahfud, MD, "Revitalisasi Pancasila Sebagai Cita Negara Hukum", Orasi ilmiah didepan Rapat Senat Terbuka dalam rangka Dies Natalis ke-65 Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 17 Februari 2011.

14 Absori, *Cita Hukum Pancasila: Ragam Paradigma Hukum Berkpribadian Indonesia*, (Solo: Pustaka Itizam, 2016), hlm. 57.

15 Bernard Arief Sidharta, "Refleksi tentang Fundadi dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia", Disertasi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996, hlm. 219.

melingkupinya. Kendati istilah “Pancasila” diucapkan pertama kali oleh Soekarno pada tanggal 1 Juni 1945, namun Soekarno sendiri menyatakan bahwa beliau bukan “pencipta/penemu” melainkan “pencipta”. Bahkan, rumusan yang dianggap Pancasila sebagaimana diusulkan oleh Soekarno (1 Juni 1945), rumusan dalam Piagam Djakarta (22 Juni 1945), dan rumusan dalam Pembukaan UUD NRI 1945 (18 Agustus 1945), memiliki perbedaan baik dari segi teks maupun konteksnya. Perbedaan teks dan konteks tersebut menempatkan Pancasila secara dinamis dengan segala kualifikasinya, misalnya terkait dasar filsafat negara, cara hidup bangsa, semangat zaman, dan sumber tertib hukum.¹⁶

Sejak awal, Pancasila diproyeksikan sebagai landasan idiil yang menjadi kerangka acuan bagaimana menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara, maka sejak itu pula Pancasila harus dimaknai sebagai instrumen yang perlu dilembagakan baik secara formal maupun informal. Namun demikian, bagaimana cara melembagakan nilai-nilai dalam Pancasila tersebut sangat bergantung pada kebijakan (*policy*) setiap rezim sehingga institusionalisasinya cenderung berbeda-beda setiap rezim pemerintahan. Sebagai contoh, pada masa orde baru, institusionalisasi nilai Pancasila dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang dirumuskan ke dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang menjadikan Pancasila sebagai salah satu mata pelajaran di perguruan rendah (saat ini dikenal dengan pendidikan dasar dan pendidikan menengah) sampai dengan perguruan tinggi.

Pada masa orde baru, pemerintah menggalakan penerapan Pancasila secara murni dan konsekuen terbukti dengan dikeluarkannya Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia yang menyebut Pancasila sebagai sumber hukum dasar nasional, bahkan mengunci Pancasila dengan menyatakan bahwa Pembukaan UUD 1945 (yang memuat Pancasila) “*tidak dapat diubah oleh siapa pun juga..... karena mengubah isi Pembukaan berarti pembubaran Negara.*” Kemudian, MPR juga mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (*Ekaprasetia Pancakarsa*) yang merupakan penuntun dan pegangan hidup dalam kehidupan bermasyarakat

16 Yamin, “Strategi Institusionalisasi Nilai Pancasila dalam Konteks Konstitusionalisme”, Jurnal Ketahanan Nasional, XVII (1), April 2012, hlm. 62.

dan bernegara bagi setiap warganegara Indonesia, setiap penyelenggara Negara serta setiap lembaga kenegaraan dan lembaga kemasyarakatan, baik di Pusat maupun di Daerah dan dilaksanakan secara bulat dan utuh.

Pemerintah juga membentuk suatu badan untuk menjalankan ketentuan tersebut dengan Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 1979 tentang Badan Pembinaan Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila yang diberikan tugas untuk “...melaksanakan pembinaan pendidikan pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) di kalangan masyarakat berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden”. Pedoman inilah yang menjadi bahan pembelajaran pendidikan jenjang sekolah dasar sampai perguruan tinggi, yang mana semua pihak diwajibkan mengikuti penataran P4. Melalui ini diharapkan masyarakat benar-benar dapat mengetahui dan memahami Pancasila beserta maknanya serta mampu mengimplementasikannya dalam kehidupan.

Namun demikian, dengan berlakunya masa reformasi, landasan bagi pedoman pengamalan Pancasila ini dicabut dengan dikeluarkannya Ketetapan MPR Nomor XVIII/MPR/1998 yang menjelaskan dalam konsideransnya bahwa materi muatan dan pelaksanaan dari Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 Tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila tidak sesuai dengan perkembangan kehidupan bernegara. Selain itu, banyak pihak yang menilai bahwa kekeliruan terbesar ketika dibuatnya Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 ini berkaitan dengan menjadikan Pancasila yang harus ditafsirkan secara tunggal dan bergantung kepada pemerintah yang berkuasa, sehingga tatanan implementatif dari Ketetapan MPR ini menjadi tidak sesuai dengan semangat Pancasila sebagai ideologi yang terbuka.

Perubahan sistem ketatanegaraan pasca reformasi turut mempengaruhi status dan kedudukan Pancasila saat ini. Pasal 1 Aturan Tambahan UUD NRI 1945 yang memerintahkan MPR untuk melakukan peninjauan terhadap status hukum Ketetapan MPR/MPRS yang pernah berlaku ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai

dengan Tahun 2002, yang pada pokoknya mencabut beberapa Ketetapan MPR yang berkaitan dengan institusionalisasi nilai-nilai Pancasila.¹⁷ Dengan tidak diberikannya kewenangan kepada MPR untuk membentuk Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regeling*) sebagaimana dalam UUD NRI 1945, maka MPR tidak lagi dapat mengeluarkan produk hukum yang memberikan tafsir atas Pancasila sehingga dalam praktiknya penafsiran atas Pancasila secara parsial menjadi tergantung pada sudut pandang setiap orang. Di satu sisi, kondisi ini meneguhkan Pancasila sebagai ideologi yang bebas tafsir, namun dalam kondisi lainnya dapat berdampak terhadap penafsiran berdasarkan kepentingan politik yang berpotensi menegasikan Pancasila dalam urusan kebangsaan dan kenegaraan.

Kendati Pancasila (seringkali disebut bersamaan dengan UUD NRI 1945) tetap dijadikan sebagai acuan dalam pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara, sebagaimana dibuktikan dengan penggunaan frasa “...dilaksanakan berdasarkan Pancasila..” dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur banyak aspek kehidupan, namun ketiadaan pedoman yang menjabarkan nilai-nilai dalam Pancasila yang masih bersifat abstrak akan menyulitkan bagaimana memahami Pancasila baik secara tekstual maupun kontekstual. Dampak yang akan dirasakan utamanya terletak pada proses pengintegrasian dan sinkronisasi atas Pancasila dengan seluruh kebijakan yang dikeluarkan oleh organ-organ negara. Oleh sebab itu, langkah Pemerintah yang membentuk Unit Kerja-Pembinaan Ideologi Pancasila (UK-KIP) sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 57 Tahun 2017 tentang Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila (Perpres UK-KIP), yang selanjutnya diubah menjadi Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2018 tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (Perpres BPIP), pada prinsipnya bertujuan untuk melakukan pembinaan dan pengamalan Pancasila yang diwujudkan salah satunya melalui institusionalisasi nilai-nilai Pancasila.

17 Ketetapan MPR yang dicabut tersebut misalnya: (1) Ketetapan MPR Nomor XII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1998 tentang Pemberian Tugas dan Wewenang Khusus kepada Presiden/Mandataris MPR RI dalam Rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional sebagai Pengamalan Pancasila; dan (2) Ketetapan MPR Nomor XVIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetia Pancakarsa) dan Penetapan tentang Penegasan Pancasila sebagai Dasar Negara.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, dapat dipahami bahwa sejak awal dibentuknya Pancasila sebagai sebuah *filosofishe gronslag, weltanschauung, rechts idee, staatsfundamentalnorm*, ataupun simbolisme lainnya yang ditempelkan pada Pancasila, proses institusionalisasi nilai-nilai Pancasila merupakan bagian penting dari upaya untuk mengamalkan Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Yang terlihat berbeda hanya terletak pada aspek regulasi dan tataran implementatifnya. Demikian halnya dengan kondisi saat ini, upaya untuk melembagakan nilai-nilai Pancasila masih tetap dilakukan meskipun pelaksanaannya sangat bergantung pada *policy* dari organ-organ negara. Oleh sebab itu, untuk memastikan bahwa pelaksanaan institusionalisasi nilai-nilai Pancasila ini berjalan sebagaimana mestinya, kiranya perlu untuk mengintegrasikan kembali nilai-nilai Pancasila dimaksud dalam suatu naskah yang utuh dan komprehensif yang dibentuk oleh organ-organ yang berdasarkan fungsinya terkait dengan institusionalisasi nilai-nilai Pancasila dimaksud.

3. Karakteristik dan Perkembangan Kelembagaan Negara di Indonesia

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Dalam kepustakaan Inggris, lembaga negara disebut sebagai “*political institution*”, sedangkan dalam kepustakaan Belanda disebut “*staatorganen*”. Dalam konteks Indonesia, lembaga negara juga seringkali disebut sebagai badan negara dan/atau organ negara, yang merujuk pada pengertian bahwa lembaga negara merupakan organ negara yang menjalankan fungsi atau kewenangan tertentu.¹⁸ Hal ini sejalan dengan pendapat Hans Kelsen bahwa “*whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”, atau siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-hukum (*legal order*) adalah suatu organ.¹⁹ Bahkan, dalam perspektif Kelsen, lembaga negara tidak selalu berbentuk organik dikarenakan setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau melaksanakan

18 Khelda Ayunita dan Abd. Rais Asman, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2016), hlm. 103.

19 Hans Kelsen, “General Theory of Law and State”, diterjemahkan oleh Raisul Mutaqien, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusamedia, 2006, hlm. 276.

norma (*norm applying*).²⁰

Istilah lembaga negara digunakan untuk membedakannya dengan lembaga masyarakat.²¹ Keberadaan organisasi ini merupakan bagian dari organisasi negara. Masing-masing lembaga negara ini menjalankan fungsi tertentu yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini sejalan dengan pandangan Michael R. Asimov (2002) yang menyebut lembaga negara sebagai “*units of government created by statute to carry out specific tasks in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent.*”²² Pandangan ini juga memperjelas mengenai fungsi dari lembaga tersebut, baik itu yang berkedudukan sebagai bagian dari fungsi eksekutif, maupun fungsi lainnya yang tersebar di masing-masing lembaganya tersebut.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, lembaga negara tidak disebut dengan istilah “lembaga negara” melainkan disebut dalam berbagai nama, seperti misalnya dalam UUD 1945 (asli) yang menyebut lembaga negara dengan istilah Majelis (Majelis Permusyawaratan Rakyat/MPR), Dewan (Dewan Perwakilan Rakyat/DPR), dan Badan (Badan Pemeriksa Keuangan). Demikian halnya dengan UUD 1945 hasil perubahan (UUD NRI 1945) tidak merinci lembaga apa saja yang termasuk lembaga negara. Satu-satunya petunjuk yang diberikan UUD NRI 1945 terdapat dalam Pasal 24C ayat (1) yang menyebutkan salah satu wewenang Mahkamah Konstitusi adalah untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.²³ Bahkan, istilah “lembaga negara” dalam Pasal 24C ayat (1) tersebut mengandung interpretasi bahwa terdapat lembaga negara yang kewenangannya dibentuk oleh UUD dan terdapat lembaga negara yang tidak diberikan kewenangan oleh UUD melainkan oleh peraturan perundang-undangan lainnya.

Ketiadaan penegasan mengenai lembaga negara menyebabkan sudut pandang terhadap lembaga negara beragam sehingga secara

20 Hans Kelsen dalam Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Kencana, 2019), hlm. 227.

21 Jazim Hamidi, dkk., *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 55.

22 Michael R. Asimov, *Administrative Law*, (Chicago: The BarBri Group, 2002), hlm. 1.

23 Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstusi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 119-120.

prinsipal lembaga negara terus berkembang pola dan karakteristiknya. Perkembangan dimaksud dapat dipengaruhi oleh beberapa hal yaitu:²⁴ *Pertama*, pembentuk undang-undang tidak benar-benar memahami kedudukan konstitusional lembaga negara sebagai alat kelengkapan organisasi negara (*organ of state, staatorganen*) atau alat penyelenggara negara yang bertindak untuk dan atas nama negara. *Kedua*, menciptakan lembaga negara (walaupun tidak diatur dalam UUD), merupakan suatu cara memberikan status dan *privilege* yang serupa dengan lembaga negara yang diatur dalam UUD. *Ketiga*, memberi status suatu badan sebagai lembaga negara, memungkinkan badan tersebut menjalankan kekuasaan sebagai unsur organisasi negara. *Keempat*, pembentukan lembaga negara baru melalui Perubahan UUD tidak mudah, dibandingkan jika diatur dengan undang-undang. *Kelima*, pengertian lembaga negara, tidak hanya terbatas pada badan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sudah sejak awal, lembaga negara dalam UUD 1945 tidak hanya eksekutif, legislatif dan yudikatif. Hal serupa dijumpai misalnya, di Perancis, Belanda, Jerman.

Berdasarkan atas perkembangan di atas, apabila dilihat dari segi aturan yang menjadi sumber terbentuknya lembaga negara, maka lembaga negara dapat dibagi menjadi tiga, yaitu: *Pertama*, lembaga negara yang dibentuk berdasar atas perintah UUD NRI Tahun 1945 (*constitutionallyentrusted power*), yaitu Presiden dan Wakil Presiden, MPR, DPR, DPD, BPK, MA, MK, dan KY. Selain delapan lembaga tersebut, masih terdapat beberapa lembaga yang juga disebut dalam UUDNRI Tahun 1945 namun kewenangannya tidak disebutkan secara eksplisit oleh konstitusi, misalnya Kementerian Negara, Pemerintah Daerah, komisi pemilihan umum, dan bank sentral.²⁵ *Kedua*, lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perintah undang-undang (*legislativelyentrusted power*), seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). *Ketiga*, lembaga negara yang dibentuk atas dasar perintah keputusan presiden yang antara lain adalah Komisi

24 Bagir Manan, "Lembaga-Lembaga di Dalam dan di Luar UUD 1945", dalam Susi Dwi Harijanti, dkk. (editor), *Interaksi Konstitusi dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri*, Cetakan Pertama, Pusat Studi kebijakan Negara FH Universitas Padjadjaran, Bandung, 2016, hlm. 7

25 Firmansyah Arifin dkk., *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Jakarta, 2005, hlm. 84-86

Ombudsman Nasional (KON), Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Nasional Antikekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), Dewan Maritim Nasional (DMN), dan Dewan Ekonomi Nasional (DEN).

26

Pembagian lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, undang-undang, ataupun peraturan perundang-undangan lainnya juga turut mempengaruhi interpretasi pembagian lembaga negara berdasarkan hierarki. Untuk mengukur perbedaan lembaga berdasarkan hierarki ini dapat dilihat dari sumber normatif yang menentukan kewenangannya sebagaimana dijelaskan di atas, dan melalui kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.²⁷ Hierarki antar lembaga penting untuk ditentukan karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara tersebut. Perlu dipastikan mana lembaga negara yang lebih tinggi dan mana yang lebih rendah misalnya untuk menentukan tata tempat duduk dalam upacara dan besarnya tunjangan jabatan terhadap para pejabatnya.

Kendati dalam UUD 1945 tidak dikenal istilah lembaga negara, namun terdapat skema besar tentang kekuasaan negara dalam perspektif UUD 1945 yang dibagi menjadi dua bentuk yaitu lembaga tinggi negara yang merujuk pada MPR, dan lembaga negara yaitu: Presiden, Dewan Pertimbangan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Agung. Istilah lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara kemudian di temukan dalam Ketetapan MPRS Nomor XIV/MPRS/1966, Tap MPRS Nomor X/MPRS/1969, dan Tap MPR Nomor III/MPR/1978.²⁸ Namun demikian, sejak dilakukan perubahan UUD 1945, sebagaimana disampaikan oleh Maria Farida Indrati, sebutan lembaga tertinggi dan lembaga tinggi, bukanlah suatu yang harus dipermasalahkan,

26 Jimly Asshiddiqie (e), "Perkembangan Ketatanegaraan Pascaperubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaruan Pendidikan Hukum Indonesia," makalah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Nasional Perkembangan Ketatanegaraan Pascaperubahan UUD 1945 dan Pembaruan Kurikulum Pendidikan Hukum Indonesia, Jakarta, 7 September 2004), hlm. 7

27 Istilah lembaga utama (*main state's organ*) merujuk pada lembaga yang diatur oleh Konstitusi, sedangkan lembaga negara penunjang (*auxiliary state's organ*) yang kewenangannya digariskan oleh peraturan perundang-undangan di bawah Konstitusi.

28 Lutfi Widagdo Eddyono, "Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi", Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 3, Juni 2010, hlm. 1-47.

tetapi harus dipahami berdasarkan “wewenang, tugas, dan fungsi yang diberikan oleh UUD 1945”.²⁹ Sehingga, idealnya dalam format kelembagaan saat ini tidak dikenal lagi istilah lembaga tertinggi negara, melainkan harus disebutkan lembaga negara.

Kendati demikian, dengan mempertimbangkan karakteristik lembaga negara baik berdasarkan sumber kewenangan maupun fungsinya, sebagaimana disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa hierarki lembaga negara dapat dibedakan ke dalam tiga lapis yaitu organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, sedangkan organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah. Adapun rincian lembaga negara berdasarkan hierarki dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut³⁰:

No.	Hierarki Lembaga Negara	Nama Lembaga Negara
1.	Lembaga Tinggi Negara	Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan.
2.	Lembaga Negara Saja	Menteri, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara, Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum, dan Bank Indonesia. ¹

29 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundangundangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 152.

30 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 105-109.

3.	Lembaga Daerah	Pemerintah Daerah Provinsi, Gubernur, DPRD Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten, Bupati, DPRD Kabupaten, Pemerintah Daerah Kota, Walikota, DPRD Kota.
----	----------------	--

4. Desain Forum Konsultasi Pimpinan Lembaga Tinggi Negara sebagai Perumus Dokumen Nasional Institusionalisasi Nilai-Nilai Pancasila

Denny Indrayana (2008) menyatakan bahwa reformasi konstitusi di era transisi sekitar tahun 1999 hingga 2002 meskipun disusun dengan metode tambal sulam dan tanpa perencanaan yang memadai, namun secara efektif Indonesia sudah berhasil melahirkan sebuah konstitusi baru.³¹ Perubahan selangkah demi selangkah yang *evolusioner* pada akhirnya telah mengakhiri karakter temporer konstitusi sebelumnya. Selain itu, perubahan tersebut telah membakukan pemisahan kekuasaan yang lebih jelas antara lembaga eksekutif, yudikatif dan legislatif. Sehingga dapat dikatakan, apabila dibandingkan dengan konstitusi sebelum perubahan, maka hasil perubahan ini menghasilkan konstitusi yang lebih demokratis. Perubahan konstitusi juga turut mengubah sifat kelembagaan negara yang ada di Indonesia menjadi lebih beragam dan berkembang dari pola dan karakteristik sebelumnya.

Salah satu konsekuensi perubahan konstitusi adalah hilangnya status MPR sebagai lembaga tertinggi negara, sehingga seluruh lembaga yang disebut dalam konstitusi ataupun lembaga yang dibentuk karena memiliki kepentingan konstitusi (*constitutional importance*) di luar pengaturan konstitusi, harus dimaknai sebagai lembaga negara yang memiliki fungsi yang sama sebagai organ negara. Namun dalam konteks tertentu, lembaga negara masih dapat dikualifikasikan berdasarkan hierarki yang merujuk pada besarnya fungsi atau kewenangan dan peraturan perundang-undangan mana yang mengatur. Sebagaimana disampaikan di atas, hierarki lembaga negara dapat dilihat pada tiga lapis yaitu lembaga lapis pertama adalah lembaga tinggi negara, lembaga lapis kedua adalah lembaga negara saja,

³¹ Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2000 An Evaluation of Constitution-Making in Transision*, (Jakarta: Kompas Book Publishing, 2008), hlm. 384-385.

dan lembaga lapis ketiga adalah lembaga daerah.

Lembaga tinggi negara memiliki peranan penting karena mencerminkan cabang-cabang kekuasaan utama yang diberikan kewenangan langsung oleh konstitusi sehingga seringkali disebut sebagai organ konstitusi utama (*primary constitutional organs*). Lembaga tinggi negara dimaksud merujuk pada tiga cabang kekuasaan yang utama yaitu (1) kekuasaan eksekutif atau pemerintahan negara yang dalam hal ini adalah Presiden dan Wakil Presiden sebagai satu kesatuan dari institusi Kepresidenan; (2) kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan (eksaminatif), yaitu pelaksana pembentukan peraturan perundang-undangan (MPR, DPR, & DPD) dan pengawas terhadap kebijakan negara dan sektor keuangan negara (BPK); dan (3) kekuasaan yudisial yang menjalankan kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Keseluruhan lembaga ini saling terkait dan berhubungan satu sama lain sehingga dalam menyelenggarakan fungsi dan kewenangannya harus berdasarkan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balances*).

Sebagai lembaga tinggi negara dianggap sederajat dan hanya dibedakan dari perbedaan fungsi dan kewenangannya masing-masing. Kewenangan adalah hak, kewajiban, dan fungsi yang dimiliki oleh suatu lembaga negara berdasarkan aturan hukum yang berlaku untuk melakukan suatu tindakan tertentu. Kewenangan dalam bahasa Inggris disebut dengan *authority* yang berarti “*the rights or permission to act legally on another’s behalf; the power delegated by a principal to an agent.*”³² Wewenang (*bevoeheid*) menurut Bagir Manan adalah kekuasaan yang diberikan atau berdasarkan hukum yang ekuivalen dengan *authority*. Dengan kata lain, konsep wewenang berbeda dengan konsep kekuasaan (*macht*) yang bisa didapatkan atas dasar hukum atau tidak berdasarkan hukum.³³ *Authority* dalam *Concise Law Dictionary*, artinya “*power or admitted right to command or to act whether original or delegated*”. Dapat pula berarti “*a right, an official or judicial command, also a legal power to do an act*

32 Bryan A. Garner at al. (ed.), *Black Law Dictionary*, Seventh Edition, (St. Paul: West Group, 1999), hlm. 127.

33 Luthfi Widagdo Eddyono, Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga oleh Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 3, Juni 2010, hlm. 14

given by one man to another."³⁴

Dalam menjalankan kewenangannya, seluruh lembaga tinggi negara saling terkait dan berhubungan satu sama lain. Hal ini dapat dilihat dalam dua argumentasi utama yaitu: *Pertama*, bahwa prinsip *check and balances* yang diartikan sebagai "*arrangement of government powers whereby powers of one governmental branch check or balance those of other branches*" tidak hanya dimaksudkan untuk menghindari adanya konsentrasi kekuasaan pada satu cabang kekuasaan tertentu, melainkan juga menghendaki adanya integrasi dan koordinasi untuk memastikan bahwa masing-masing cabang kekuasaan dapat menjalankan kewenangannya secara seimbang. *Kedua*, bahwa dalam hal tertentu terdapat persoalan yang berkaitan dengan kepentingan umum serta berdampak terhadap kewenangan lembaganya, maka tidak bisa proses penyelesaian persoalan itu dilaksanakan oleh masing-masing lembaga atau hanya dilakukan oleh satu lembaga saja. Kondisi ini menghendaki adanya sinergi dan kerjasama antarlembaga sebagai prinsip dalam melaksanakan kewenangannya tersebut.

Upaya untuk mengintegrasikan lembaga tinggi negara tersebut di atas dapat diwujudkan dalam rangka melakukan pembahasan atas isu-isu yang terkait dengan Pancasila. Pancasila adalah dasar falsafah, pandangan hidup bangsa, serta cita hukum, yang menempatkannya sebagai norma dasar bernegara dan sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Gagasan ini menjadikan Pancasila harus diwujudkan sebagai pedoman dan petunjuk dalam menjalani keseharian hidup berbangsa dan bernegara dan bahwa segala tatanan kenegaraan entah itu dalam hukum, politik ekonomi maupun sosial masyarakat harus berdasarkan dan bertujuan pada Pancasila. Oleh sebab itu, Pancasila tidak bisa bergantung hanya pada satu organ semata, karena atas dasar kepentingannya yang berkaitan dengan bangsa Indonesia, perhatian atas Pancasila seharusnya menjadi agenda yang juga tercermin dalam pelaksanaan urusan seluruh lembaga tinggi negara.

Adanya kepentingan yang sama ini dapat ditindaklanjuti dengan pembentukan forum bersama yang melibatkan lembaga tinggi negara. Keterlibatan lembaga tinggi negara ini selaras dengan semangat "gotong

³⁴ P. Ramanatha Aiyar, *Concise Law Dictionary*, (New Delhi: Wadhwa Nagpur, 2007), hlm. 100-101.

royong” yang telah sejak lama menjadi jati diri bangsa Indonesia. Gotong royong merupakan ide yang diperas dari sila-sila dalam Pancasila. Dalam gotong royong tersembunyi panduan sila lainnya: ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, demokrasi dan keadilan sosial.³⁵ Semangat gotong royong tidak hanya hidup dalam keseharian masyarakat namun juga menjadi kerangka acuan dalam pelaksanaan urusan di lembaga-lembaga negara. Keterkaitan dan kerja sama antarlembaga tersebut tentu dalam hubungan keselarasan dan kemitraan. Keselarasan dan kemitraan sendiri telah mendapat landasan yang kuat di dalam pembukaan UUD NRI 1945 alenia keempat terutama melalui prinsip yang terkandung dalam sila-sila pancasila, yaitu keseimbangan keserasian dan keselarasan.

Prinsip utama dalam forum ini adalah adanya ruang untuk melakukan pembahasan dalam rangka melakukan pelebagaan atas nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Konsep mengenai keterlibatan antarlembaga dalam rangka membahas isu/persoalan tertentu pada dasarnya bukan hal yang baru dikarenakan dalam praktik selama ini, atau setidaknya dalam kurun waktu ke belakang, terdapat mekanisme yang mempertemukan antarlembaga dalam suatu forum silaturahmi dan komunikasi seperti halnya yang disampaikan oleh Taufik Kiemas (Mantan Ketua MPR RI) pada tahun 2011 bahwa dalam pertemuan dimaksud dapat saling bertukar pikiran dalam rangka membangun sinergi antar lembaga negara untuk mencari pemecahan permasalahan bangsa baik yang berkaitan dengan ekonomi, sosial, dan politik.³⁶ Dengan kata lain, forum pertemuan antar lembaga tinggi negara untuk membahas hal tertentu bisa saja dijadikan sebagai agenda rutin, meskipun dalam praktiknya inisiasi itu seringkali muncul dari pemerintah pusat.

Forum pertemuan antarlembaga yang diusulkan sebagai instrumen untuk membahas dan mengkaji Pancasila adalah forum konsultasi pimpinan lembaga tinggi negara. Penggunaan kata “pimpinan” untuk menunjukkan bahwa sifat pertemuan dihadiri oleh pejabat yang memegang level tertinggi dari lembaga tinggi negara tersebut, sedangkan kata “konsultasi” merujuk pada suatu cara untuk melibatkan pimpinan tersebut dalam rangka

35 Gumilar Rusliwa Somantri, “Jati Diri Bangsa”, makalah disampaikan pada Seminar Etnopedagogik dan Pengembangan Budaya Sunda yang diselenggarakan oleh Program Studi Pendidikan Bahasa dan Budaya Sunda Sekolah Pascasarjana UPI tanggal 23 September 2010.

36 <https://investor.id/national/kiemas-pertemuan-pimpinan-lembaga-negara-sangat-penting>

merumuskan kebijakan. Dalam hal ini, pimpinan lembaga tinggi negara (dhi. dapat juga disebut pejabat tinggi negara) tidak bertindak sebagai personifikasi individual melainkan atas dasar kewenangan yang dimiliki oleh lembaga tinggi negara. Adapun pimpinan lembaga tinggi negara tersebut adalah: Presiden, Ketua MPR, Ketua DPR, Ketua DPD, Ketua MA, Ketua MK, dan Ketua BPK. Konsep ini relatif sama seperti Forum Koordinasi di Pimpinan Daerah (Forkopimda) sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang melibatkan unsur pimpinan pemerintah daerah, pimpinan DPRD, pimpinan kepolisian, pimpinan kejaksaan, dan pimpinan satuan teritorial TNI di daerah.³⁷

Terkait dengan pelaksanaan forum konsultasi di atas, perlu diperhatikan juga tataran impelentatifnya terutama dengan kondisi saat ini yang telah terdapat lembaga yang berwenang untuk melakukan koordinasi dan pembinaan Pancasila yaitu Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP). Berdasarkan Perpres BPIP, tugas BPIP adalah membantu Presiden dalam merumuskan arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila, melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian pembinaan ideologi Pancasila. Kendati BPIP berkedudukan sebagai badan eksekutif yang berada di bawah Presiden, namun atas dasar tugasnya yang dimiliki saat ini, BPIP dapat saja dijadikan sebagai sekretariat dalam pelaksanaan forum konsultasi dimaksud. Hal ini juga mengingat dalam praktiknya, BPIP memiliki Dewan Pengarah yang terdiri dari unsur-unsur atau tokoh-tokoh yang dipandang berpengetahuan luas terkait Pancasila.

Dalam rangka memberikan kepastian hukum terkait pelaksanaan forum tersebut di atas, maka perlu kiranya memperoleh legitimasi secara yuridis baik melalui undang-undang ataupun peraturan lainnya yang mengatur mengenai pelaksanaan forum konsultasi dimaksud. Hal ini berkaitan pula dengan produk (*output*) yang dihasilkan oleh forum konsultasi dimaksud agar kemudian dapat memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi kepentingan publik. Dalam hal ini, *output* yang dihasilkan dapat berupa dokumen nasional yang berisi hasil kesepakatan atas penjabaran nilai-nilai Pancasila yang harus diadopsi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Selain itu, istilah “dokumen nasional” sendiri

37 Lihat Pasal 26 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahana Daerah

tidak dikenal sebagai produk hukum, sehingga perlu kiranya untuk menegaskan maksud dari dokumen nasional tersebut serta keberlakuannya di mata hukum.

Dokumen nasional yang dihasilkan dari forum konsultasi tersebut di atas dapat berupa pedoman yang berisi tafsir atas nilai-nilai dalam Pancasila yang dijabarkan secara utuh dan sistematis. Penafsiran ini memang diperlukan mengingat konsep yang terkandung pada setiap sila dalam Pancasila berpotensi multiinterpretasi tergantung pada aliran filsafat, sudut pandang, atau kondisi aktual yang melingkupinya. Ketiadaan pedoman yang menjabarkan nilai-nilai dalam Pancasila yang masih bersifat abstrak akan menyulitkan bagaimana memahami Pancasila baik secara tekstual maupun kontekstual. Kehadiran pedoman tafsir ini diharapkan dapat digunakan oleh seluruh *stakeholder* bangsa Indonesia sehingga dalam merancang atau menjalankan suatu kebijakan terdapat suatu panduan yang jelas dan terarah.

Dengan adanya dokumen nasional tersebut di atas, diharapkan dapat menjadi pedoman bagi legislatif dan eksekutif dalam rangka menyusun peraturan perundang-undangan agar sejak awal proses pembentukannya sejalan dengan kehendak dari Pancasila. Demikian halnya dengan proses *judicial review*, baik yang dilakukan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 oleh MK ataupun pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang oleh MA, dokumen nasional ini dapat dijadikan sebagai tolok ukur bagi MK dan MA untuk menilai adanya pertentangan norma dengan Pancasila mengingat Pancasila berkedudukan sebagai sumber dari segala sumber hukum nasional. Bahkan, dokumen nasional ini juga dapat menjadi gambaran dalam proses perumusan kebijakan yang terkait dengan kepentingan publik dalam berbagai aspek kehidupan.

D. KESIMPULAN

Pancasila adalah sebuah gagasan yang berorientasi futuristik yang berisi keyakinan yang jelas yang membawa komitmen untuk diwujudkan atau berorientasi pada tindakan. Ketiadaan pedoman yang

menjabarkan nilai-nilai dalam Pancasila yang masih bersifat abstrak akan menyulitkan bagaimana memahami Pancasila baik secara tekstual maupun kontekstual. Dampak yang akan dirasakan utamanya terletak pada proses pengintegrasian dan sinkronisasi atas Pancasila dengan seluruh kebijakan yang dikeluarkan oleh organ-organ negara. Oleh sebab itu, perlu adanya pelembagaan (institusionalisasi) nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Proses institusionalisasi ini dapat dilakukan melalui forum konsultasi antar pimpinan lembaga tinggi negara ke dalam suatu dokumen nasional yang berisi penjabaran nilai-nilai Pancasila sebagai pedoman yang terarah bagi *stakeholders* terkait. Dokumen nasional ini diharapkan dapat mempermudah perancangan atau perumusan peraturan perundang-undangan, menjadi tolok ukur dalam proses *judicial review*, serta menjadi acuan dalam rangka merumuskan kebijakan yang terkait dengan kepentingan publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Absori. *Cita Hukum Pancasila: Ragam Paradigma Hukum Berkepribadian Indonesia*. Solo: Pustaka Iltizam, 2016.
- Aiyar, P. Ramanatha. *Concise Law Dictionary*. New Delhi: Wadhwa Nagpur, 2007.
- Andrews, William G. *Constitutionas and Constitutionalism 3rd edition*. New Jersey: Van Nostrand Company, 1968.
- Arifin, Firmansyah. dkk., *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 2005.
- Asimov, Michael R. *Administrative Law*. Chicago: The BarBri Group, 2002.
- Asshiddiqie, Jimly. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratos*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2009.

- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- Attamimi, Hamid S. *Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia: Pancasila Sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*. Jakarta: BP7 Pusat, 1991.
- Ayunita, Khelda dan Abd. Rais Asman, *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Mitra Wacana Media, 2016.
- Cahyo, Gumilang., dkk., (penyunting) *Dr. (HC) Ir. Soekarno, Pancasila Dasar Negara, Kursus Pancasila oleh Presiden Soekarno*. Yogyakarta: Pusat Studi Pancasila UGM, 2013.
- Fadjar, Abdul Mukthie. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Garner, Bryan A. at al. (ed.), *Black Law Dictionary*, Seventh Edition. St. Paul: West Group, 1999.
- Hamidi, Jazim. dkk., *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: Total Media, 2009.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundangundangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Indrayana, Denny. *Indonesian Constitutional Reform 1999-2000 An Evaluation of Constitution-Making in Transision*. Jakarta: Kompas Book Publishing, 2008.
- Jurdi, Fajlurrahman. *Hukum Tata Negara*. Jakarta: Kencana, 2019.
- Kelsen, Hans. "General Theory of Law and State", diterjemahkan oleh Raisul Mutaqien. *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Nusamedia, 2006.
- Manan, Bagir. "Lembaga-Lembaga di Dalam dan di Luar UUD 1945", dalam Susi Dwi Harijanti, dkk. (editor), *Interaksi Konstitusi dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri*, Cetakan Pertama,

Pusat Studi kebijakan Negara FH Universitas Padjadjaran, Bandung, 2016.

Orgad, Liav. *“The Preamble in Constitutional Interpretation”*. Oxford University Press, Vol. 8, No. 4, 2010.

Voermans, Wim., dkk. *Constitutional Preambles: A Comparative Analysis*. UK: Edward Elgar, 2017.

Asshiddiqie, Jimly. “Perkembangan Ketatanegaraan Pascaperubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaruan Pendidikan Hukum Indonesia,” makalah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Nasional Perkembangan Ketatanegaraan Pascaperubahan UUD 1945 dan Pembaruan Kurikulum Pendidikan Hukum Indonesia, Jakarta, 7 September 2004).

Bo’a, Fais Yonas. *“Pancasila sebagai Sumber Hukum dalam Sistem Hukum Nasional”*. *Jurnal Konstitusi*, Volume 15, Nomor 1, Maret 2018.

Eddyono, Luthfi Widagdo. “Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga oleh Mahkamah Konstitusi”. *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 3, Juni 2010.

Gading Pinilih, Sekar Anggun. “Pancasila Sebagai Sumber Dari Segala Sumber Hukum Indonesia”, Prosiding Focus Group Discussion Badan Pengkajian MPR RI dengan tema Penegasan Pancasila Sebagai Dasar Negara Ideologi Bangsa Dan Negara Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Yogyakarta: Thafa Media, 2017.

Gumilar Rusliwa Somantri, “Jati Diri Bangsa”, makalah disampaikan pada Seminar Etnopedagogik dan Pengembangan Budaya Sunda yang diselenggarakan oleh Program Studi Pendidikan Bahasa dan Budaya Sunda Sekolah Pascasarjana UPI tanggal 23 September 2010.

Mahfud, MD., Moh., “Revitalisasi Pancasila Sebagai Cita Negara Hukum”, Orasi ilmiah didepan Rapat Senat Terbuka dalam rangka Dies Natalis ke-65 Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 17 Februari 2011.

Prayitno, Kuart Puji. *“Pancasila Sebagai “Screening Board” dalam Membangun Hukum di Tengah Arus Globalisasi Dunia yang Multidimensional”*. Jurnal Dinamika Hukum Vol. 11 Edisi Khusus Februari 2011.

Rahayu, Derita Prapti. *“Aktualisasi Pancasila Sebagai Landasan Politik Hukum Indonesia”*. Yustisia. Vol. 4 No. 1 Januari - April 2015.

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI. *“Pancasila dan Mahkamah Konstitusi”*, Majalah Konstitusi, No.29 –Mei 2009.

Sidharta, Bernard Arief. *“Refleksi tentang Fundadi dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia”*, Disertasi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996.

Yamin. *“Strategi Institusionalisasi Nilai Pancasila dalam Konteks Konstitusionalisme”*. Jurnal Ketahanan Nasional, XVII (1), April 2012.

<https://investor.id/national/kiemas-pertemuan-pimpinan-lembaga-negara-sangat-penting>

(Footnotes Table)

- 1 Contoh dalam tabel ini merupakan lembaga negara yang disebutkan dalam UUD NRI 1945. Selain contoh dimaksud, lembaga negara yang dibentuk oleh peraturan perundang-undangan lain yang memberikan kewenangan untuk melaksanakan tugas negara juga dapat digolongkan sebagai lembaga negara.

www.mpr.go.id

PARADOKS NILAI FILOSOFIS PANCASILA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN DI INDONESIA

Oleh: Nur Ghenasyarifa Albany Tanjung
Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI
E-mail: nurghenasyarifalbany@gmail.com

ABSTRACT

Since it was ratified constitutionally on August 18, 1945, Pancasila can be said to be the basis (philosophy) of the state, view of life, national ideology, and ligature (unifying) in the life of the national life and state of Indonesia. Pancasila has a philosophical value to direct the nation in achieving its goals as stipulated in the Preamble of the 1945 Constitution, so that Pancasila must be believed, interpreted, internalized, and implemented in every national and state life behavior including in the Formation of Laws and Regulations in Indonesia . This article aims to analyze the paradoxes of philosophical values in the Formation of Laws and Regulations. Articles are prepared using normative research methods, as well as several approaches namely the concept approach, analytical approach, historical approach, and the regulatory approach. Based on the results of the analysis, Pancasila has philosophical value in the formation of laws and regulations, especially in the stages of drafting legislation, which is implicitly set out in the philosophical foundation set forth in Chapter IV Academic Paper of Legislation and Regulations, also Considerations of Legislation. Pancasila is the State Fundamental Norm and at the same time as a legal ideal which is a leitstar to provide guidance and guidance in all activities to provide content to each of the laws and regulations, and negatively is a framework that limits the scope of content of these laws and regulations.

Keywords: *Academic Paper, Considerations, Formation of Laws and Regulations, Laws and Regulations, Pancasila, Philosophical values.*

ABSTRAK

Sejak disahkan secara konstitusional pada 18 Agustus 1945, Pancasila dapat dikatakan sebagai dasar (falsafah) negara, pandangan hidup, ideologi nasional, dan ligatur (pemersatu) dalam peri kehidupan kebangsaan dan kenegaraan Indonesia. Pancasila memiliki nilai filosofis untuk mengarahkan bangsa dalam mencapai tujuannya sebagaimana yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, sehingga Pancasila harus diyakini, dimaknai, dihayati, dan diimplementasikan dalam setiap perilaku kehidupan berbangsa dan bernegara termasuk dalam hal Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis paradoks daripada nilai filosofis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Artikel disusun dengan menggunakan metode penelitian normatif serta pendekatan konsep, pendekatan analitis, pendekatan historis, dan pendekatan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan hasil analisis, bahwa Pancasila memiliki nilai filosofis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya dalam tahapan Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, yakni secara implisit termaktub dalam landasan filosofis yang tertuang pada Bab IV Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan dan Konsideran Peraturan Perundang-undangan. Pancasila merupakan Norma Fundamental Negara dan sekaligus sebagai cita hukum yang merupakan bintang penuntun untuk memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan memberi isi kepada tiap peraturan perundang-undangan, dan secara negatif merupakan kerangka yang membatasi ruang gerak isi peraturan perundang-undangan tersebut.

Kata Kunci: Naskah Akademik, Konsideran, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Perundang-Undangan, Pancasila, Nilai Filosofis.

A. PENDAHULUAN

Sejak disahkan secara konstitusional pada 18 Agustus 1945, Pancasila dapat dikatakan sebagai dasar (falsafah) negara, pandangan hidup, ideologi nasional, dan ligatur (pemersatu) dalam peri kehidupan kebangsaan dan kenegaraan Indonesia. Singkat kata, pancasila adalah dasar statis yang mempersatukan sekaligus bintang penuntun (*Leitstar*) yang dinamis, yang mengarahkan bangsa dalam mencapai tujuannya. Dalam posisinya seperti itu, Pancasila merupakan sumber jati diri, kepribadian, moralitas, dan haluan keselamatan bangsa. Soekarno melukiskan urgensi Pancasila bagi bangsa Indonesia itu secara padat dan meyakinkan:

Tetapi kecuali Pancasila adalah satu "Weltanschauung", satu dasar falsafah, Pancasila adalah satu alat mempersatu, yang saya yakin semakin-yakinnya Bangsa Indonesia dari Sabang sampai ke Merauke hanyalah dapat bersatu padu di atas dasar Pancasila itu. Dan bukan saja alat mempersatu untuk di atasnya kita letakkan Negara Republik Indonesia, tetapi juga pada hakekatnya satu alat mempersatu dalam perjuangan kita melenyapkan segala penyakit yang telah kita lawan berpuluh-puluh tahun yaitu penyakit terutama sekali, Imperialisme. Perjuangan suatu bangsa, perjuangan melawan imperialisme, perjuangan mencapai kemerdekaan, perjuangan sesuatu bangsa yang membawa corak sendiri-sendiri. Tidak ada dua bangsa yang cara berjoangnya sama. Tiap-tiap bangsa mempunyai cara berjoang sendiri, mempunyai karakteristik sendiri. Oleh karena pada hakekatnya bangsa sebagai individu mempunyai kepribadian sendiri. Kepribadian yang terwujud dalam berbagai hal, dalam kebudayaannya, dalam perekonomiannya, dalam wataknya dan lain-lain sebagainya.¹

Dengan demikian, Negara Indonesia memiliki landasan moralitas dan haluan kebangsaan yang jelas dan visioner. Suatu pangkal tolak dan tujuan pengharapan yang penting bagi keberlangsungan dan kejayaan bangsa. Dalam pidatonya di PBB, pada 30 September 1960, yang memperkenalkan Pancasila kepada dunia, Soekarno mengingatkan pentingnya konsepsi dan

¹ Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, (Jakarta: PT Gramedia, 2011), hlm. 41. Lihat Soekarno, *Pantja-Sila sebagai Dasar Negara, jilid 1*, (Jakarta: Kementerian Penerangan RI, 1958), hlm. 3.

cita-cita bagi kelangsungan bangsa: “Arus sejarah memperlihatkan dengan nyata bahwa semua bangsa memerlukan suatu konsepsi dan cita-cita itu. Jika mereka tidak memilikinya atau jika konsepsi dan cita-cita itu menjadi kabur dan usang, maka bangsa itu adalah dalam bahaya”.²

Pentingnya konsepsi dan cita-cita ideal sebagai landasan moralitas bagi kebesaran bangsa diperkuat oleh cendekiawan-politisi Amerika Serikat John Gardner: “*No. nation can achieve greatness unless it believes in something, and unless that something has moral dimensions to sustain a great civilization*” (Tidak ada bangsa yang dapat mencapai kebesaran jika bangsa itu tidak percaya kepada sesuatu, dan jika tidak sesuatu yang dipercayainya itu memiliki dimensi-dimensi moral guna menopang peradaban besar).³

Sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya bahwa Pancasila merupakan dasar (falsafah) negara, pandangan hidup, ideologi nasional, dan ligatur (pemersatu) dalam peri kehidupan kebangsaan dan kenegaraan Indonesia. Maka dalam pelaksanaan kegiatan bernegara termasuk dalam penyusunan hukum yang ada di dalamnya harus menempatkan Pancasila sebagai dasar statis yang mempersatukan sekaligus bintang penuntun (*Leitstar*) yang dinamis, yang mengarahkan bangsa dalam mencapai tujuannya, yang mana tujuan dari bangsa Indonesia itu termuat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yakni pada alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “... membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, ...”.

Melihat pentingnya Pancasila dalam kehidupan bangsa Indonesia sudah sepatutnya menempatkan Pancasila pada posisi yang sakral dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Pancasila harus diyakini oleh setiap warga negara sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam

2 *Ibid.*, hlm. 41-42. Lihat Soekarno, *Pancasila dan Perdamaian Dunia*, (Jakarta: CV Haji Masagung, 1989), hlm. 64.

3 *Ibid.*, hlm. 42. Lihat Nurcholish Madjid, *Islam: Doktrin dan Peradaban: Sebuah Telaah Kritis tentang Masalah Keimanan, Kemanusiaan, dan Kemoderenan*, (Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina, 1992), hlm. xx.

setiap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk dalam hal ini adalah terkait dengan pengaturan hukum positif yang berlaku di Indonesia dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

Dewasa ini pengaturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *juncto* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut dengan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan). Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan hadir untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁴; serta untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan⁵, dimana sebelumnya sudah terdapat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan namun masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti⁶ dengan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini.

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelma sebagai suatu pedoman dalam penyusunan peraturan yang baik dimana termasuk didalamnya terdapat lampiran yang berisikan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-

4 Lihat Konsideran huruf a Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

5 Lihat Konsideran huruf b Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

6 Lihat Konsideran huruf c Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang dan Rancangan Peraturan Daerah, serta teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan hal yang telah diuraikan diatas, artikel ini disusun dengan menggunakan metode penelitian normatif atau penelitian hukum kepustakaan, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder⁷ serta beberapa pendekatan, yakni pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*), pendekatan historis (*historical approach*), dan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), menguraikan mengenai “Paradoks Nilai Filosofis Pancasila dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia”. Tujuan dari penulisan artikel ini adalah untuk dapat menguraikan dan meyakinkan bahwa Pancasila merupakan landasan filosofis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pancasila memiliki suatu nilai filosofis yang sangat luhur dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sehingga setiap nilainya harus dapat diyakini kebenarannya, diimplementasikan setiap nilai-nilai yang terkandung didalamnya, dan setiap proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus dapat mencerminkan nilai-nilai Pancasila tersebut.

B. PEMBAHASAN

1. Pancasila Sebagai Pandangan Hidup dan Dasar Negara

“Pandangan hidup” dalam uraian ini bersumber dari pemahaman istilah *weltanschauung* yang diucapkan berkali-kali dalam pidato Soekarno di hadapan Sidang BPUPKI tanggal 1 Juni 1945. *Weltanschauung* merupakan kata dari bahasa Jerman yang terdiri dari *welt* (dunia) dan *anschauung* (pandangan) atau dalam bahasa Inggris *wordview*, yang mengandung makna seperangkat prinsip, pandangan, dan keyakinan (*a set of beliefs*) yang akan menjadi dasar menentukan kearah mana suatu masyarakat akan dibawa di masa depannya.⁸

7 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015), hlm. 13-14.

8 Badan Pembinaan Ideologi Pancasila RI, *Garis Besar Haluan Ideologi Pancasila (GBHIP)*, 2019, hlm. 3, <https://bPIP.go.id/bPIP/backend/files/content/2020/04/28/617FILE.pdf>, diakses pada tanggal 30 April 2020.

Berdasarkan pengertian *Weltanschauung* selanjutnya Soekarno menyampaikan 5 (prinsip) yang nantinya dinamakannya sebagai Dasar Negara. Kelima prinsip tersebut dikemukakan sebagai berikut:⁹

1. Kebangsaan: bangsa adalah bukan sekedar satu persatuan perangai yang timbul karena persatuan nasib tetapi juga karena persatuan antara manusia dan tempatnya, tidak dapat dipisahkan antara manusia dan tempatnya. “Tempat” itu tanah air, dan tanah air itu adalah satu kesatuan.
2. Internasionalisme: tanah air kita Indonesia hanya sebagian kecil saja dari dunia. Kebangsaan yang dianjurkan bukan kebangsaan yang menyendiri. Kita harus menuju persatuan dunia, persaudaraan dunia. Akan tetapi “internasionalisme” bukanlah kosmopolitanisme, yang tidak mengakui eksistensi kebangsaan. Dalam pada itu Soekarno mengemukakan, internasionalisme tidak dapat hidup subur, kalau tidak hidup dalam taman-sarinya internasionalisme. Keduanya berkaitan erat satu sama lain.
3. Dasar Mufakat, dasar perwakilan, dasar permusyawaratan. Negara Indonesia bukan satu negara untuk satu orang, bukan satu negara untuk satu golongan, walaupun golongan kaya. Kita mendirikan negara “semua buat semua”, satu buat semua, semua buat satu dan syarat mutlak untuk kuatnya negara Indonesia ialah permusyawaratan perwakilan.
4. Kesejahteraan: adapun yang dikehendaki dari Negara Indonesia Merdeka adalah mewujudkan rakyat Indonesia sejahtera, cukup pangan, cukup sandang. Oleh karena itu yang diusulkan bukan demokrasi seperti yang dihasilkan dari Revolusi Perancis, bukan demokrasi barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni *politiek-economische democratie* yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial.
5. Ketuhanan: Hendaknya negara Indonesia ialah negara yang tiap-tiap orangnya dapat menyembah Tuhannya dengan cara yang leluasa. Segenap rakyat hendaknya berTuhan secara kebudayaan, yakni dengan meniadakan egoisme agama. Hendaknya Negara Indonesia satu negara yang bertuhan.

9 *Ibid.*, hlm. 3-4.

Kelima prinsip di atas selanjutnya diusulkan Soekarno sebagai “Dasar-dasar Negara” yang kemudian dinamakannya Pancasila. Dikemukakan sila artinya azas atau dasar, dan di atas kelima dasar itulah “kita mendirikan Negara Indonesia”. Itulah yang menurut Soekarno merupakan *Weltanschauung* untuk mendirikan Negara Indonesia Merdeka di atasnya.¹⁰

Kedudukan pokok Pancasila adalah sebagai dasar filsafat Negara Republik Indonesia. Dasar formal kedudukan Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia tersimpul dalam Pembukaan UUD 1945 alinea IV yang berbunyi sebagai berikut: “*maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat, dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*”.¹¹

Pengertian kata “... Dengan berdasarkan kepada ...” hal ini secara yuridis memiliki makna sebagai dasar negara. Walaupun dalam kalimat terakhir Pembukaan UUD 1945 tidak tercantum kata ‘Pancasila’ secara eksplisit namun anak kalimat “... dengan berdasarkan kepada ...” ini memiliki makna dasar adalah Pancasila. Hal ini didasarkan atas interpretasi historis sebagaimana ditentukan oleh BPUPK bahwa dasar negara Indonesia itu disebut dengan istilah ‘Pancasila’.¹²

2. Teori Peraturan Perundang-Undangan

Istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau Gesetzgebung*) dalam beberapa kepustakaan mempunyai dua pengertian yang berbeda.¹³

10 *Ibid.*, hlm. 4.

11 Kaelan, *Pendidikan Pancasila, Edisi Revisi Kesebelas.*, *Op.cit.*, hlm. 108.

12 *Ibid.*

13 Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm. 10.

Dalam kamus umum yang berlaku, istilah *legislation* dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembuatan undang-undang,¹⁴ istilah *wetgeving* diterjemahkan dengan pengertian membentuk undang-undang, dan keseluruhan daripada undang-undang negara,¹⁵ sedangkan istilah *Gesetzgebung* diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan.¹⁶

Pengertian *wetgeving* dalam *Juridisch woordenboek* diartikan sebagai berikut:

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat Pusat, maupun di tingkat daerah.
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.¹⁷

Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
2. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.
4. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiële zin*, atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain: *de supranationale algemeen verbindende voorschriften, wet, AMvB, de Ministeriële verordening, degemeentelijke*

14 John M Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia, cet. XV*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1987), hlm. 353.

15 S Wojowasito, *Kamus Umum Belanda-Indonesia*, (Jakarta: PT. Ichtiar Baruwan Hoeve, 1985), hlm. 802.

16 Adolf Heiken, SJ., *Kamus Jerman-Indonesia*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1992), hlm. 202. Lihat Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan, Loc.cit.*, hlm. 10.

17 S.J. Fockema Andreae, *Rechtsgeleerd handwoordenboek*, (Groningen/Batavia: J.B. Wolters, 1948). Lihat Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan, Loc.cit.*, hlm. 10.

*raadsverordeningen, de provincial staten verordeningen.*¹⁸

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan sebuah proses perundang-undangan. “Proses” menurut kamus Purwadaminta ialah “runtutan perubahan (Peristiwa) dalam perkembangan”. Dan proses perundang-undangan merupakan runtutan kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan dari mula sampai akhir. Dengan demikian maka bagi pembentukan berbagai jenis peraturan perundang-undangan akan selalu terkait beberapa satuan kerja aparatur negara/aparatur pemerintahan. Maka itu pembentukan masing-masing jenis peraturan perundang-undangan memerlukan suatu lingkaran kerjasama yang tidak terelakkan.¹⁹

Kata perundang-undangan mengandung arti:

1. perbuatan membentuk dan mengeluarkan peraturan-peraturan negara tingkat pusat atau tingkat daerah menurut tatacara yang ditetapkan, dan
2. keseluruhan peraturan-peraturan negara tingkat pusat dan tingkat daerah.

Maka dalam membicarakan proses perundang-undangan, yakni perundang-undangan dalam arti pada angka 1, perlu terlebih dulu adanya kesatuan pengertian mengenai apa saja yang digolongkan ke dalam pengertian pada angka 2. Dengan perkataan lain, sebelum membicarakan proses penyusunan peraturan perundang-undangan kita perlu mengetahui dengan jelas dulu apa saja yang dinamakan peraturan perundang-undangan itu.²⁰

Berdasarkan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan

18 Bagir Manan, *Ketnuan-Ketentuan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional* (makalah disampaikan pada Pertemuan Ilmiah tentang Kedudukan Biro-Biro Hukum/Unit Kerja Departemen/LPND dalam Pembangunan Hukum) Jakarta, 19-20 Oktober 1994, hlm. 1-3. Lihat Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan, Op.cit.*, hlm. 10-11.

19 M Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara Cetakan Keempat*, Bandung: Penerbit Alumni, 1982, hlm. 68.

20 *Ibid.*, hlm. 56-57.

pengundangan.²¹ Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.²²

Salah satu hal yang erat kaitannya dengan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.²³

Dalam bidang hukum yang menyangkut pembentukan peraturan perundang-undangan negara, Burkhardt Krems menyebutkannya dengan istilah *staatsliche Rechtssetzung*, sehingga pembentukan peraturan itu menyangkut:

1. isi peraturan (*Inhalt der Regelung*);
2. bentuk dan susunan peraturan (*Form der Regelung*);
3. metoda pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der Regelung*); dan
4. prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*).²⁴

Selain itu Paul Scholten mengemukakan bahwa, sebuah asas hukum (*rechtsbeginsel*) bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtsregel*). Untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum adalah terlalu umum sehingga ia atau bukan apa-apa atau berbicara terlalu banyak (*of niets of veel te veel zeide*). Penerapan asas hukum secara langsung melalui jalan subsumsi atau pengelompokan sebagai aturan tidaklah mungkin, karena itu terlebih dulu perlu dibentuk isi yang lebih konkrit. Dengan perkataan lain, asas hukum bukanlah hukum, namun tidak akan dapat dimengerti

21 Pasal 1 angka 1 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

22 Pasal 1 angka 2 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

23 Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan, Op.cit.*, hlm. 252.

24 Burkhardt Krems, *Grundfragen der Gesetzgebungslehre*. (Berlin: Duncker & Humblot, 1979), hlm. 38 s/d 45, seperti dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu PELITA I-PELITA IV)*, (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990), hlm. 308. Lihat Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan, Loc.cit.*, hlm. 252.

tanpa asas-asas tersebut. Scholten mengemukakan lebih lanjut, adalah menjadi tugas ilmu pengetahuan hukum untuk menelusuri dan mencari asas hukum itu dalam hukum positif.²⁵

3. Pancasila sebagai Landasan Filosofis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Sebagaimana telah ditentukan oleh pembentukan negara bahwa tujuan utama dirumuskannya Pancasila adalah sebagai dasar negara Republik Indonesia. Oleh karena itu fungsi pokok Pancasila adalah sebagai dasar negara Republik Indonesia. Hal ini sesuai dengan dasar yuridis sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, Ketetapan No. XX/MPRS/1966. Dijelaskan bahwa Pancasila sebagai sumber tertib hukum Indonesia yang pada hakikatnya adalah merupakan suatu pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana kebatinan serta watak dari bangsa Indonesia. Selanjutnya dikatakannya bahwa cita-cita tersebut adalah meliputi cita-cita mengenai kemerdekaan individu, kemerdekaan bangsa, perikemanusiaan, keadilan sosial, perdamaian nasional dan mondial, cita-cita politik mengenai sifat, bentuk dan tujuan negara, cita-cita moral mengenai kehidupan kemasyarakatan dan keagamaan sebagai pengejawantahan dari budi nurani manusia.²⁶

Dalam proses reformasi dewasa ini MPR melalui Sidang Istimewa tahun 1998, mengembalikan kedudukan Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia yang tertuang dalam Tap. No. XVIII/MPR/1998. Oleh karena itu segala agenda dalam proses reformasi, yang meliputi berbagai bidang selain mendasarkan pada kenyataan aspirasi rakyat (Sila IV) juga harus mendasarkan pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Reformasi tidak mungkin menyimpang dari nilai Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan serta keadilan, bahkan harus bersumber kepadanya.²⁷

25 Paul Scholten, *Handleiding tot de beoefening van het Nederandsch Burgelijk Recht*, (Algemeen deel, Zwolle: Tjeenk Willink, 1954), hlm. 83 dan 84, seperti dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu PELITA I-PELITA IV)*, (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990), hlm. 302. Lihat Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, *Loc.cit.*, hlm. 253.

26 Kaelan, *Pendidikan Pancasila, Edisi Revisi Kesebelas.*, *Op.cit.*, hlm. 108-109.

27 *Ibid.*, hlm. 109.

Bilamana kita rinci secara sistematis kedudukan Pancasila sebagai asas kerokhanian negara dapat disusun secara bertingkat seluruh kehidupan negara sebagai penjelmaan Pancasila. Unsur-unsur ini terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 alinea IV. Susunan tersebut menunjukkan bahwa Pancasila pada hakikatnya merupakan *dasar*, atau basis filosofi bagi negara dan tertib hukum Indonesia. Hal ini dapat dirinci sebagai berikut:²⁸

1. Pancasila merupakan dasar filsafat negara (asas kerokhanian negara), pandangan hidup dan filsafat hidup.
2. Di atas basis (dasar) itu berdirilah negara Indonesia, dengan asas politik negara (kenegaraan) yaitu berupa Republik yang berkedaulatan rakyat.
3. Kedua-duanya menjadi basis penyelenggaraan Kemerdekaan kebangsaan Indonesia, yaitu pelaksanaan dan penyelenggaraan negara sebagaimana tercantum dalam hukum positif Indonesia, termuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.
4. Selanjutnya di atas Undang-Undang Dasar (yaitu sebagai basis) maka berdirilah bentuk susunan pemerintahan dan keseluruhan peraturan hukum positif yang lainnya, yang mencakup segenap bangsa Indonesia dalam suatu kesatuan hidup bersama yang berasas kekeluargaan.
5. Segala sesuatu yang disebutkan di atas adalah demi tercapainya suatu tujuan bersama, yaitu tujuan bangsa Indonesia dalam bernegara tersebut, yaitu kebahagiaan bersama, baik jasmaniah maupun rokhaniah.

Dengan demikian seluruh aspek penyelenggaraan negara tersebut diliputi dan dijemlakan oleh asas kerokhanian Pancasila, dan dalam pengertian inilah maka kedudukan Pancasila sebagai asas kerokhanian dan dasar filsafat negara Indonesia.²⁹

Bilamana kita pahami hakikat negara adalah merupakan suatu lembaga kemanusiaan, lahir dan batin. Negara sebagai lembaga kemanusiaan dalam hal hidup bersama baik menyangkut kehidupan lahir maupun batin, yaitu bidang kehidupan manusia selengkapnyanya. Sehingga dengan demikian maka seluruh hidup kenegaraan kebangsaan Indonesia senantiasa diliputi oleh asas kerokhanian Pancasila. Maka

28 *Ibid.*, hlm. 109-110.

29 *Ibid.*, hlm. 110.

seluruh kehidupan negara Indonesia yang berdasarkan hukum positif, terselenggara dalam hubungan kesatuan dengan hidup kejiwaan yang realisasinya dalam bentuk penyesuaian kehidupan kenegaraan dengan nilai-nilai hidup kemanusiaan, yang tersimpulkan dalam asas kerokhaniaan Pancasila, yaitu kebenaran dan kenyataan, keindahan kejiwaan, kebaikan atau kelayakan (kesusilaan), kemanusiaan, hakikat manusia dan hidup manusia sebagai makhluk Tuhan.³⁰ Hukum positif yang hidup dan tumbuh di Indonesia kemudian melahirkan suatu mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan.

Menurut Jimly Asshiddiqie,³¹ pembentukan sebuah aturan yang baik haruslah dilandaskan kepada aspek filosofis, sosiologis, yuridis, politis dan administratif dan keberlakuannya juga haruslah tercermin secara filosofis, sosiologis, yuridis dan politis.³²

Landasan filosofis peraturan perundang-undangan selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Landasan Sosiologis yaitu bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Landasan Politis, landasan politis yang dimaksud disini ialah bahwa dalam konsideran harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang bersangkutan. Landasan Juridis, Landasan juridis dalam perumusan setiap undang-undang haruslah ditempatkan pada bagian Konsideran “Mengingat”. Landasan Administratif Kelima macam landasan tersebut di atas secara berurutan harus dicantumkan pada bagian pengantar undang-undang. Perumusannya dapat dibagi ke dalam tiga kelompok atau sub-bagian, yaitu (a) sub-bagian pertimbangan atau “Konsideran Menimbang”, (b) subbagian pengingatan atau “Konsideran Mengingat”, dan kadang-

30 *Ibid.*

31 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 243-244.

32 Muhtadi, *Tiga Landasan Keberlakuan Peraturan daerah (Studi Kasus Raperda Penyertaan Modal Pemerintah Kota Bandar Lampung Kepada Perusahaan Air Minum “Way Rilau” Kota Bandar Lampung)*, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 7, No. 2, Mei-Agustus 2013, hlm. 213.

kadang ditambah pula dengan (c) sub-bagian perhatian atau “Konsideran Memperhatikan”. Dalam kelaziman praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, kedua sub-bagian pertama, yaitu sub-bagian pertimbangan dan sub-bagian peringatan dianggap sebagai sesuatu yang mutlak dalam format peraturan perundang-undangan Republik Indonesia sejak dulu. Sedangkan sub-bagian ketiga, yaitu “konsideran memperhatikan” bersifat fakultatif sesuai kebutuhan.³³

Keberlakuan Filosofis adalah nilai-nilai filosofis negara Republik Indonesia terkandung dalam Pancasila sebagai “*staats-fundamentalnorm*”. Di dalam rumusan kelima sila Pancasila terkandung nilai-nilai religiusitas Ketuhanan Yang Maha Esa, humanitas kemanusiaan yang adil dan beradab, nasionalitas kebangsaan dalam ikatan kebineka-tunggal-ikaan, *soverenitas* kerakyatan, dan sosialitas keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Tidak satupun dari kelima nilai-nilai filosofis tersebut yang boleh diabaikan atau malah ditentang oleh norma hukum yang terdapat dalam berbagai kemungkinan bentuk peraturan perundang-undangan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁴

Keberlakuan juridis adalah keberlakuan suatu norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum sebagai suatu dogma yang dilihat dari pertimbangan yang bersifat teknis juridis. Secara juridis, suatu norma hukum itu dikatakan berlaku apabila norma hukum itu sendiri memang (i) ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih superior atau yang lebih tinggi seperti dalam pandangan Hans Kelsen dengan teorinya “*Stufenbautheorie des Recht*”, (ii) ditetapkan mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya seperti dalam pandangan J.H.A. Logemann, (iii) ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku seperti dalam pandangan W. Zevenbergen, dan (iv) ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwenang. Jika ketiga kriteria tersebut telah terpenuhi sebagaimana mestinya, maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara juridis.³⁵

33 *Ibid.*

34 *Ibid.*, hlm. 213-214.

35 *Ibid.*, hlm. 214.

Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara politis apabila pemberlakuannya itu memang didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata (*riete machtsfactoren*). Meskipun norma yang bersangkutan didukung oleh masyarakat lapisan akar rumput, sejalan pula dengan cita-cita filosofis negara, dan memiliki landasan juridis yang sangat kuat, tetapi tanpa dukungan kekuatan politik yang mencukupi di parlemen, norma hukum yang bersangkutan tidak mungkin mendapatkan dukungan politik untuk diberlakukan sebagai hukum. Dengan perkataan lain, keberlakuan politik ini berkaitan dengan teori kekuasaan (*power theory*) yang pada gilirannya memberikan legitimasi pada keberlakuan suatu norma hukum semata-mata dari sudut pandang kekuasaan. Apabila suatu norma hukum telah mendapatkan dukungan kekuasaan, apapun wujudnya dan bagaimanapun proses pengambilan keputusan politik tersebut dicapainya sudah cukup untuk menjadi dasar legitimasi bagi keberlakuan norma hukum yang bersangkutan dari segi politik.³⁶

Keberlakuan Sosiologis adalah pandangan sosiologis mengenai keberlakuan ini cenderung lebih mengutamakan pendekatan yang empiris dengan mengutamakan beberapa pilihan kriteria, yaitu (i) kriteria pengakuan (*recognition theory*), (ii) kriteria penerimaan (*reception theory*), atau (iii) kriteria faktisitas hukum. Kriteria pertama (*principle of recognition*) menyangkut sejauh mana subjek hukum yang diatur memang mengakui keberadaan dan daya ikat serta kewajibannya untuk menundukkan diri terhadap norma hukum yang bersangkutan. Jika subjek hukum yang bersangkutan tidak merasa terikat, maka secara sosiologis norma hukum yang bersangkutan tidak dapat dikatakan berlaku baginya.³⁷

M. Solly Lubis dalam bukunya yang berjudul “Asas-Asas Hukum Tata Negara” menyatakan bahwa terdapat tiga dasar dalam rangka pembuatan segala jenis dan tingkat peraturan negara, baik ditingkat Pusat maupun Daerah, yaitu:³⁸

a. Dasar filosofik

Dasar filosofiknya, yaitu dasar filsafat atau pandangan hidup (ketatanegaraan) yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan pemerintahan kedalam suatu bentuk

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ M Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara Cetakan Keempat, Op.cit.*, hlm, 87-88.

peraturan negara.

b. Dasar yuridik

Dasar yuridiknya, ialah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum (*rechtsgrond*) bagi pembuatan suatu peraturan. Dasar yuridik ini, dapat dibagi lagi atas dua macam, yaitu: (1) dasar yuridik untuk segi pembuatannya (*formal*), yakni dasar yuridik yang memberi kewenangan (*bevoegdheid*) bagi instansi yang bersangkutan untuk membuat peraturan tertentu, dan (2) dasar yuridik untuk segi isi (*materi*) yakni dasar yuridik untuk membuat peraturan lanjutan mengenai hal-hal (*materi*) tertentu.

c. Dasar politik

Dasar politiknya, ialah garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan negara.

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai peraturan yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan agar dapat dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan, mengatur bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara.³⁹ Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.⁴⁰

Pancasila harus dapat dimaknai dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, yang diawali dari tahapan perencanaan hingga tahap pengundangan. Pada artikel ini akan berfokus dalam

³⁹ Lihat Pasal 2 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁴⁰ Lihat Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

pemaknaan Pancasila dalam tahapan penyusunan. Penyusunan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Daerah baik Peraturan daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten Kota harus disertai Naskah Akademik.

Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.⁴¹

Adapun sistematika Naskah Akademik adalah sebagai berikut:⁴²

Judul

Kata Pengantar

Daftar Isi

Bab I Pendahuluan

Bab II Kajian Teoretis dan Praktik Empiris

Bab III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait

Bab IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

Bab V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten.Kota

Bab VI Penutup

Daftar Pustaka

Lampiran: Rancangan Peraturan Perundang-Undangan.

Pada Bab IV Naskah Akademik berisikan berbagai landasan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, yang salah satu landasannya memuat dan menjelaskan nilai-nilai filosofis dalam penyusunan peraturan perundang-undangan tersebut.

41 Pasal 1 angka 11 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lihat juga Lampiran I Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, hlm. 1.

42 Lampiran I Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, hlm. 1-2.

Berdasarkan Lampiran I Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan masing-masing landasan tersebut, yakni:⁴³

1. Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.
3. Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Berdasarkan uraian tersebut terlihat bahwa landasan filosofis berisikan mengenai nilai-nilai falsafah bangsa yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Gagasan landasan filosofis adalah perpaduan dari substansi Bab II⁴⁴

43 Lampiran I Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, hlm. 6.

44 Bab II merupakan kajian Teoretis dan Praktik Empiris, yang didalamnya menguraikan mengenai kajian teoretis; kajian terhadap asas/prinsip yang berkaitan dengan penyusunan norma; kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, permasalahan yang dihadapi masyarakat, dan perbandingan dengan negara lain; dan kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya

dan Bab III⁴⁵ terutama landasan filosofis terkait dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan filosofis akan menjadi dasar dalam menyusun salah satu konsiderans menimbang (unsur filosofis) dalam peraturan perundang-undangan yang dibentuk.⁴⁶

Bukti nyata dari pemaknaan Pancasila selain tercermin dari Naskah Akademik, selanjutnya tercermin dalam Konsideran peraturan perundang-undangan, yang mana konsideran ini jarang dimaknai dengan baik. Padahal penyusunan konsideran ini merupakan salah satu bentuk untuk pemaknaan dan pengimplementasian nilai-nilai Pancasila secara nyata dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

Untuk dapat memahami Konsideran terlebih dahulu perlu dipahami terkait kerangka Peraturan Perundang-undangan, yang terdiri atas:⁴⁷

- a. Judul;
- b. Pembukaan;
- c. Batang tubuh;
- d. Penutup;
- e. Penjelasan (jika diperlukan);
- f. Lampiran (jika diperlukan).

Adapun konsideran terdapat dalam Pembukaan, yang aman Pembukaan Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:⁴⁸

- a. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Jabatan pembentuk Peraturan Perundang-undangan;
- c. Konsiderans;
- d. Dasar Hukum; dan
- e. Diktum.

terhadap aspek beban keuangan negara.

45 Bab III merupakan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait.

46 Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI, *Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang*, (Jakarta: Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI, 2017), hlm. 26.

47 Lampiran II Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, hlm. 4.

48 *Ibid.*, hlm. 10.

Berdasarkan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Konsideran diawali dengan kata Menimbang. Konsiderans memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁴⁹

Pokok pikiran pada konsiderans Undang-Undang, Peraturan daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis. Unsur filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Unsur sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Unsur yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.⁵⁰

Pokok pikiran yang hanya menyatakan bahwa Peraturan Perundang-undangan dianggap perlu untuk dibentuk adalah kurang tepat karena tidak mencerminkan pertimbangan dan alasan dibentuknya Peraturan Perundang-undangan tersebut.⁵¹

Konsiderans Peraturan Pemerintah cukup memuat satu pertimbangan yang berisi uraian ringkas mengenai perlunya melaksanakan ketentuan pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang yang memerintahkan pembentukan Peraturan Pemerintah tersebut dengan menunjuk pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang yang memerintahkan pembentukannya.⁵²

Konsiderans Peraturan Presiden cukup memuat satu pertimbangan yang berisi uraian ringkas mengenai perlunya melaksanakan ketentuan

49 *Ibid.*, hlm. 11.

50 *Ibid.*

51 *Ibid.*, hlm. 13.

52 *Ibid.*, hlm. 14.

pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang memerintahkan pembentukan Peraturan Presiden tersebut dengan menunjuk pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang memerintahkan pembentukannya.⁵³ Konsiderans Peraturan Presiden untuk menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Presiden.⁵⁴

Konsiderans Peraturan Daerah cukup memuat satu pertimbangan yang berisi uraian ringkas mengenai perlunya melaksanakan ketentuan pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah tersebut dengan menunjuk pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang memerintahkan pembentukannya.⁵⁵

Pancasila sebagai landasan filosofis bangsa memegang peranan penting dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang termaktub dalam konsideran peraturan perundang-undangan tersebut, dan secara eksplisit harus dapat dimaknai dalam setiap peraturan dalam hukum positif di Indonesia, karena hal ini berkaitan pula dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

A.Hamid S. Attamimi berpendapat, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut:

- a. Cita hukum Indonesia;
- b. Asas negara berdasar atas hukum dan asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi;
- c. Asas-asas lainnya.⁵⁶

Dengan demikian, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dari bimbingan yang diberikan oleh:

- a. Cita hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Cita (*Idee*), yang berlaku sebagai

53 *Ibid.*, hlm. 15.

54 *Ibid.*, hlm. 16.

55 *Ibid.*

56 Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan, Op.cit.*, hlm. 254.

“bintang pemandu”.

- b. Norma fundamental negara yang juga tidak lain melainkan Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Norma).
- c. (1) Asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan Undang-Undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*deur Primat des Rechts*);
(2) Asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan Undang-Undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.⁵⁷

Terkait dengan cita hukum Indonesia yakni Pancasila perlu dijelaskan lebih lanjut sebagai bentuk penegasan arti pentingnya Pancasila.

Sejak lahirnya negara Republik Indonesia dengan Proklamasi kemerdekaannya, serta ditetapkannya Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi, terbentuklah pula sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Apabila dibandingkan dengan teori jenjang norma (*Stufentheorie*) dari Hans Kelsen dan teori jenjang norma hukum (*die Theorie vom Stufentordnung der Rechtsnormen*) dari Hans Nawiasky, maka dapat dilihat adanya cerminan dari kedua sistem norma tersebut dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia maka norma-norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, sekaligus berkelompok-kelompok, di mana suatu norma itu selalu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara (*Staatsfundamentalnorm*) Republik Indonesia yaitu Pancasila.⁵⁸

Di dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia, Pancasila merupakan norma fundamental negara yang merupakan norma hukum yang tertinggi.⁵⁹

Pembahasan tentang hubungan antara Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*) Pancasila dan Aturan Dasar Negara/Aturan

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 255.

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 57.

⁵⁹ *Ibid.*

Pokok Negara (*Verfassungsnorm*) Undang-Undang Dasar 1945, dapat dilakukan dengan melihat dan mencermati rumusan dalam Penjelasan tentang Undang-Undang Dasar 1945 Angka III yang menentukan sebagai berikut:⁶⁰

“Undang-Undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan di dalam pasal-pasal-pasal. Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan cita-cita hukum (*Rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis (Undang-Undang Dasar) maupun hukum yang tidak tertulis.

Undang-Undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran ini di dalam pasal-pasal-pasalnya”

Dari perumusan dapat dilihat bahwa kedudukan dari Pembukaan UUD 1945 adalah lebih utama daripada Batang Tubuh UUD 1945, oleh karena Pembukaan UUD 1945 itu mengandung pokok-pokok pikiran yang tidak lain adalah Pancasila.⁶¹

Apabila ‘pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945’ tersebut mencerminkan Pancasila yang menciptakan pasal-pasal dalam Batang Tubuh UUD 1945, dengan demikian Pancasila merupakan Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*) yang menjadi dasar dan sumber bagi Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Verfassungsnorm*) yaitu Batang Tubuh UUD 1945.⁶²

Selain daripada itu Penjelasan UUD 1945 juga menyebutkan istilah ‘cita-cita hukum (*Rechtsidee*)’. Istilah ‘cita-cita hukum (*Rechtsidee*)’ di dalam Penjelasan UUD 1945 ini menurut A. Hamid S. Attamimi dikatakan kurang tepat oleh karena istilah ‘cita-cita’ itu berarti keinginan, kehendak, atau suatu harapan, sedangkan istilah ‘*Rechtsidee*’ sendiri lebih tepat kalau diterjemahkan dengan *Cita hukum*.⁶³

60 *Ibid.*, hlm. 58.

61 *Ibid.*

62 *Ibid.*, hlm. 58-59.

63 *Ibid.*, hlm. 59.

‘*Cita hukum*’ ialah terjemahan dari *Rechtsidee*. Berbeda dengan terjemahan yang digunakan dalam Penjelasan UUD 1945, penulis berpendapat *Rechtsidee* sebaiknya diterjemahkan dengan ‘Cita hukum’ dan bukan dengan ‘*cita-cita hukum*’ mengingat cita ialah gagasan, rasa, cipta, pikiran, sedangkan *cita-cita* ialah keinginan, kehendak, harapan yang selalu ada di pikiran atau di hati.⁶⁴

Selanjutnya dikemukakan bahwa ‘Kelima sila dari Pancasila dalam kedudukannya sebagai Cita hukum rakyat Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara secara positif merupakan “**bintang pemandu**” yang memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan memberi isi kepada tiap peraturan perundang-undangan, dan secara negatif merupakan kerangka yang membatasi ruang gerak isi peraturan perundang-undangan tersebut. Terhadap isi peraturan perundang-undangan sila-sila tersebut baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, baik tunggal maupun berpasangan merupakan asas hukum umum.⁶⁵

Dengan uraian tersebut jelaslah bahwa Pancasila sebagai Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*) dan sekaligus sebagai cita hukum merupakan sumber dan dasar serta pedoman bagi Batang Tubuh UUD 1945 sebagai Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Verfassungsnorm*) serta peraturan perundang-undangan lainnya.⁶⁶

C. KESIMPULAN

Pancasila merupakan nilai filosofis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pancasila merupakan pandangan hidup dan dasar negara yang memiliki suatu nilai filosofis yang sangat luhur dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sehingga setiap nilainya harus dapat diyakini kebenarannya, diimplementasikan setiap nilai-nilai yang terkandung didalamnya, dan setiap proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus dapat mencerminkan nilai-nilai

64 A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu PELITA I-PELITA IV)*, (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990), hlm. 308.

65 *Ibid.*, hlm. 323.

66 Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan, Op.cit.*, hlm. 57.

Pancasila tersebut. Adapun dalam pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya pada tahapan penyusunan peraturan perundang-undangan, nilai-nilai Pancasila ini diwujudkan secara implisit yakni pada Bab IV Naskah Akademik yang memuat landasan filosofis, kemudian pada Konsideran peraturan perundang-undangan. Pancasila merupakan Norma Fundamental Negara dan sekaligus sebagai cita hukum yang merupakan bintang pemandu/penuntun untuk memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan memberi isi kepada tiap peraturan perundang-undangan, dan secara negatif merupakan kerangka yang membatasi ruang gerak isi peraturan perundang-undangan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adolf Heiken, SJ., *Kamus Jerman-Indonesia*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1992)
- Burkhardt Krems, *Grundfragen der Gesetzgebungslehre*. (Berlin: Duncker & Humblot, 1979).
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).
- John M Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia, cet. XV*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1987).
- M Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara Cetakan Keempat*, Bandung: Penerbit Alumni, 1982.
- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007).
- Nurcholish Madjid, *Islam: Doktrin dan Peradaban: Sebuah Telaah Kritis tentang Masalah Keimanan, Kemanusiaan, dan Kemoderenan*, (Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina, 1992)

- Paul Scholten, *Handleiding tot de beoefening van het Nederandsch Burgelijk Recht*, (Algemeen deel, Zwolle: Tjeenk Willink, 1954).
- Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI, *Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang*, (Jakarta: Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI, 2017).
- S Wojowasito, *Kamus Umum Belanda-Indonesia*, (Jakarta: PT. Ichtiar Baruvan Hoeve, 1985).
- S.J. Fockema Andreae, *Rechtsgeleerd handwoordenboek*, (Groningen/Batavia: J.B. Wolters, 1948).
- Soekarno, *Pancasila dan Perdamaian Dunia*, (Jakarta: CV Haji Masagung, 1989).
- Soekarno, *Pantja-Sila sebagai Dasar Negara, jilid I*, (Jakarta: Kementerian Penerangan RI, 1958).
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015).
- Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, (Jakarta: PT Gramedia, 2011).

Jurnal

- Muhtadi, *Tiga Landasan Keberlakuan Peraturan daerah (Studi Kasus Raperda Penyertaan Modal Pemerintah Kota Bandar Lampung Kepada Perusahaan Air Minum "Way Rilau" Kota Bandar Lampung)*, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 7, No. 2, Mei-Agustus 2013.

Laporan, Makalah, dan Artikel Lainnya

- A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu PELITA I-PELITA IV)*, (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990).

Bagir Manan, *Ketentuan-Ketentuan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional* (makalah disampaikan pada Pertemuan Ilmiah tentang Kedudukan Biro-Biro Hukum/Unit Kerja Departemen/LPND dalam Pembangunan Hukum) Jakarta, 19-20 Oktober 1994.

Website

Badan Pembinaan Ideologi Pancasila RI, *Garis Besar Haluan Ideologi Pancasila (GBHIP)*, 2019, <https://bPIP.go.id/bPIP/backend/files/content/2020/04/28/617FILE.pdf>, diakses pada tanggal 30 April 2020.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398).

POLITIK HUKUM PANCASILA DALAM NAFAS LEGISLASI DI INDONESIA

*Oleh: Rizky Kurniyanto Widyasasmito
PUSDEMTANAS LPPM UNS
E-mail: wrizky666@gmail.com*

ABSTRACT

Pancasila was born and grew into a pillar in the state in terms of basic philosophy, views of life, state ideology to become a basic norm of the state. Philosophically, it has been strongly involved in the life of the nation and state in the Republic of Indonesia. Although it already has legitimacy in the Decree of the People's Consultative Assembly and the Law on the Formation of Law and Regulations, Pancasila has not found an ideal form in the strategic rules to mention each principle. Hans Kelsen's basic concept of grundnorm and stufenbautheorie which was then developed by Nawiasky through staatfundamentalnorm became the first test basis in formulating the location of Pancasila in norms. Furthermore, in order to maintain the existence of the Pancasila, the presence of state institutions is needed. The explanation of the existing norm dimension will bring us into the position of various institutions in accordance with their role in maintaining the Pancasila's legal politics. By using a normative research method with the statute approach which is combined with 4 basic theories, namely Legal Politics, Division of Power, Laws and regulations, and Judicial Review, the author wants to know how deeply Pancasila has been linked to the process of drafting, implementing, and evaluating, the existing laws and regulations.

Keywords: *Laws and Regulations, Legal politics, National Principle, Pancasila*

ABSTRAK

Pancasila lahir dan tumbuh menjadi pilar dalam bernegara dari segi falsafah dasar, pandangan hidup, ideologi kenegaraan hingga menjadi suatu norma dasar negara. Letaknya secara filosofis telah mengakar kuat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Republik Indonesia. Meskipun telah memiliki legitimasi dalam Ketetapan MPR maupun Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pancasila belum menemukan bentuk ideal dalam ruang aturan yang strategis menyebut sila demi silanya. Konsep dasar Hans Kelsen tentang *grundnorm* dan *stufenbautheorie* yang kemudian dikembangkan oleh Nawiasky melalui *staatsfundamentalnorm* menjadi batu uji pertama dalam merumuskan letak Pancasila dalam norma. Selanjutnya demi menjaga keberadaan Pancasila, diperlukan lembaga negara yang hadir. Penjabaran tentang dimensi norma yang ada akan membawa kita dalam kedudukan berbagai lembaga sesuai dengan perannya untuk menjaga politik hukum Pancasila. Dengan menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue aproach*) yang dipadukan dengan 4 dasar teori yaitu Politik Hukum, Pembagian Kekuasaan, Peraturan Perundang-undangan, dan Pengujian Undang-Undang/Judicial Review penulis hendak mengetahui seberapa dalam Pancasila telah mengakar pada proses penyusunan, pelaksanaan hingga evaluasi terhadap peraturan perundangan-undangan yang ada.

Kata Kunci : Politik Hukum, Pancasila, Dasar Negara, Peraturan Perundang-Undangan

A. PENDAHULUAN

Pancasila merupakan suatu paham yang hanya terdapat satu di dunia, yaitu di Indonesia. Pancasila dijabarkan menjadi banyak pilar dalam bernegara, mulai dari falsafah dasar, pandangan hidup, ideologi kenegaraan hingga sumber dari segala sumber hukum. Perwujudan lain Pancasila yaitu sebagai norma dasar negara bisa berdiri kokoh manakala dijalankan dengan mengusahakan koherensi antarsila, konsistensi dengan produk-produk perundangan, dan korespondensi dengan realitas sosial.

Dalam perjalanannya Pancasila pernah dianggap sebagai sumber hukum nasional dengan ketentuan pada Pasal 1 ayat (3) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Selanjutnya Pancasila dinyatakan sumber dari segala sumber hukum melalui ketentuan pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pancasila yang merupakan dasar dan sumber yang mengalirkan nilai, ide, tentang bagaimana masyarakat Indonesia hendaknya diorganisasikan¹ sudah seharusnya mendapatkan tempat utama dalam pengejawantahan dalam setiap sendi-sendi pengaturan bernegara.

Namun pada realitanya Pancasila belum menemukan tempatnya dalam bernegara. Sampai saat ini Pancasila belum dapat ditemukan dalam dokumen hukum manapun yang memuat tentang penjabaran sila demi sila yang kita kenal sebagai Pancasila. Sehingga catatan baku dalam penjabaran Pancasila hanya dapat ditafsirkan melalui Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi “Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.”

Kemudian pertanyaan selanjutnya lantas muncul, siapakah yang kemudian dapat menjaga eksistensi Pancasila dalam setiap penerapannya terutama dalam segi peraturan perundang-undangan. Tentu batas dan batasan dalam memaknainya masih sangat kabur untuk dapat menjelaskan karena dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) tidak diamanatkan khusus siapa yang kemudian melaksanakannya. Sehingga dalam artikel ini, penulis ingin menjabarkan bagaimana bentuk dari politik hukum Pancasila demi

¹ Satjipto Rahardjo, *Pendidikan Hukum Sebagai Pendidikan Manusia*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 124.

eksistensinya dalam setiap peraturan perundang-undangan yang dapat diterapkan setiap lembaga negara dalam kondisi dan termin tertentu. Dengan tujuan itu, penulis menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan peraturan perundang undangan (*statue aproach*).²

B. PEMBAHASAN

a) Kajian Teori

1. Teori Politik Hukum

Secara etimologis istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan bentuk dari dua kata *rech* dan *politiek*.³ Dalam bahasa Indonesia kata *recht* berarti hukum. Kata hukum sendiri berasal dari bahasa Arab (kata jamaknya *ahkam*) yang berarti putusan, ketetapan, perintah, kekuasaan, hukuman dan lain-lain. Berkaitan dengan istilah ini, belum ada kesatuan pendapat di kalangan para teoretisi hukum tentang apa batasan dan arti hukum yang sebenarnya. Perbedaan pendapat terjadi karena sifatnya yang abstrak dan cakupannya yang luas serta perbedaan sudut pandang para ahli dalam memandang dan memahami apa yang disebut dengan hukum itu. Namun, sebagai pedoman secara sederhana kita dapat mengatakan bahwa hukum adalah seperangkat aturan tingkah laku yang berlaku dalam masyarakat.⁴

Bernard L. Tanya menyatakan bahwa politik hukum hadir di titik perjumpaan antara realisme hidup dengan tuntutan idealisme. Dengan kata lain, politik hukum tidak boleh terikat pada apa yang ada, tetapi harus mencari jalan keluar kepada apa yang seharusnya. Oleh karena itu, keberadaan politik hukum ditandai oleh tuntutan untuk memilih dan mengambil tindakan. Karena politik hukum menyangkut cita-cita atau harapan, maka ditandai dengan adanya visi terlebih dahulu. Visi hukum

2 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Cet 2, (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 29.

3 Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1999), hlm. 19

4 Frenki, "Politik Hukum dan Peranannya dalam Pembangunan Hukum di Indonesia Pasca Reformasi", dalam <https://media.neliti.com/media/publications/177590-ID-none.pdf>, diakses pada tanggal 14 Maret 2020.

tentu harus ditetapkan terlebih dahulu dan dalam jalur visi itulah bentuk dan isi hukum dirancang-bangun untuk mewujudkan visi tersebut. Jadi titik tolak politik hukum adalah visi hukum. Berdasarkan visi atau mimpi itulah, kita format bentuk dan isi hukum yang dianggap *capable* untuk mewujudkan visi tersebut.⁵

Dapat juga dikatakan bahwa politik hukum merupakan upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian tujuan negara. Selain itu, politik hukum juga merupakan jawaban atas pertanyaan tentang mau diapakan hukum itu di dalam perspektif formal kenegaraan guna mencapai tujuan negara.⁶ Di dalam pengertian ini, pijakan utama politik hukum nasional adalah tujuan negara yang kemudian melahirkan sistem hukum nasional yang harus dibangun dengan pilihan isi dan cara-cara tertentu.

Dengan demikian politik hukum mengandung dua sisi yang tidak terpisahkan, yakni sebagai arahan perbuatan hukum atau *legal policy* lembaga-lembaga negara dalam perbuatan hukum dan sekaligus sebagai alat untuk menilai dan mengkritisi apakah sebuah hukum yang dibuat sudah sesuai atau tidak dengan kerangka pikir *legal policy* tersebut untuk mencapai tujuan negara.⁷

2. Teori Pembagian Kekuasaan

Di negara yang menganut paham demokrasi, kekuasaan berasal dari rakyat dan kekuasaan terbagi pada sejumlah lembaga politik. Pembagian kekuasaan itu dimaksudkan untuk menghindari adanya pemusatan kekuasaan pada satu tangan sehingga ada mekanisme kontrol dan keseimbangan di antara lembaga pemegang kekuasaan tersebut. Pada negara kesejahteraan (*welfare state*), negara berhak ikut campur dalam sebagian besar kehidupan rakyat. Penggunaan kekuasaan negara itu mempunyai potensi melanggar hak rakyat terutama hak asasi manusia (HAM). Hal ini sejalan dengan adagium yang dikemukakan oleh Lord Acton yaitu “*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*”. Dengan demikian, moral kekuasaan tidak boleh hanya diserahkan pada

5 Bernard L. Tanya, *Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2011), hlm. 3.

6 Agung Ariyanto, Thesis Analisis Politik Hukum Sifat Non-Legally Binding Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Sebagai Instrumen Pencegahan Maladministrasi, 2018, hlm. 4

7 Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 20.

niat ataupun sifat pribadi seseorang yang sedang memegang kekuasaan sehingga kekuasaan tetaplah harus diatur dan dibatasi.⁸

Gagasan pembagian kekuasaan mengenai fungsi kekuasaan negara dikenal pertama kali di Perancis pada abad XVI, yaitu: (i) fungsi *diplomacie*; (ii) fungsi *defencie*; (iii) fungsi *financie*; (iv) fungsi *justicie*; dan (v) fungsi *policie*.⁹ Jhon Locke mengemukakan konsep kekuasaan negara yang dituliskannya ke dalam bukunya yang berjudul *Two Treatises on Civil Government* (1690).¹⁰ Menurut Jhon Locke kekuasaan negara dibagi dalam 3 (tiga) kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (membuat peraturan dan perundang-undangan), kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang sekaligus mengadili), dan kekuasaan federatif (menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain), yang masing-masing terpisah satu sama lain. Bagi John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. John Locke memandang “mengadili” sebagai *uittvoering* (pelaksanaan Undang-Undang).

Selain konsep pemisahan kekuasaan juga dikenal dengan konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Arthur Mass membagi pengertian pembagian kekuasaan dalam 2 (dua) pengertian yaitu pertama *Capital division of power*, yang bersifat fungsional dan kedua *Territorial division of power*, yang bersifat kewilayahan.¹¹

Mariam Budiardjo menyatakan pada abad XX dalam negara yang sedang berkembang dimana kehidupan ekonomi dan sosial telah menjadi demikian kompleksnya serta badan eksekutif mengatur hampir semua aspek kehidupan masyarakat, Trias Politika dalam arti “pemisahan kekuasaan” tidak dapat dipertahankan lagi.¹² Selain itu, saat ini hampir semua negara modern mempunyai tujuan untuk kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya (*welfare state*). Untuk mencapai tujuan tersebut negara dituntut menjalankan fungsi secara tepat, cepat, dan komprehensif dari semua lembaga negara yang ada. Dengan kata lain, persoalan yang dihadapi oleh

8 Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta : FH UII PRESS, 2005), hlm. 37.

9 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 281-282.

10 *Loc.cit.*, hlm. 282.

11 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), hlm. 18.

12 Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 282.

negara semakin kompleks dan rumit sehingga penanganannya tidak dapat dimonopoli dan diselesaikan secara otonom oleh negara tertentu saja, melainkan perlu adanya kerja sama antar lembaga negara yang ada.¹³

Di Indonesia, konsep pembagian kekuasaan sebagaimana yang dikemukakan oleh Montesquieu sebenarnya telah diserap ke dalam sistem konstitusional negara Indonesia. Pada dasarnya UUD NRI Tahun 1945 tidak secara eksplisit mengatakan bahwa doktrin *trias politica* dianut tetapi karena UUD NRI Tahun 1945 menyelami jiwa dan demokrasi konstitusional maka dapat disimpulkan bahwa Indonesia menganut *trias politica* dalam arti adanya pembagian kekuasaan. Hal ini tergambar juga pada pembagian bab dalam UUD NRI Tahun 1945, di dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, dan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman.¹⁴

Pemisahan kekuasaan juga terkait erat dengan independensi peradilan. Prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) itu menghendaki agar para hakim dapat bekerja secara independen dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan legislatif. Bahkan dalam memahami dan menafsirkan Undang-Undang, hakim harus independen dari pendapat dan kehendak politik para perumus Undang-Undang itu sendiri ketika perumusan dilakukan meskipun anggota parlemen dan presiden dipilih langsung oleh rakyat yang mencerminkan kedaulatan rakyat. Kata akhir dalam memahami maksud Undang-Undang tetap berada di tangan para hakim.¹⁵ UUD NRI Tahun 1945 hanya mengenal pemisahan kekuasaan dalam arti formil, oleh karenanya pemisahan kekuasaan tidak dipertahankan secara prinsipil. Dengan perkataan lain UUD NRI Tahun 1945 hanya mengenal pembagian kekuasaan (*division of power*) bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*).¹⁶

13 Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah)*, (Jakarta: Alumni, 2006), hlm. 74.

14 Miriam Budiharjo, *op.cit.* hlm. 288.

15 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta : Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 523.

16 Ismail Sunny. *Pergeseran kekuasaan eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1986), hlm. 16.

3. Teori Peraturan Perundang-undangan

Aspek terpenting dari peraturan perundang-undangan menurut Crabbe bukan hanya terkait aspek pengaturannya tetapi juga proses pembentukannya (*the important part of legislation is not only the regulatory aspect but the law-making process itself*).¹⁷ Penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik, pada hakekatnya juga perlu memperhatikan dasar-dasar pembentukannya terutama berkaitan dengan landasan-landasan, asas-asas yang berkaitan dengan materi muatannya.¹⁸

Menurut Maria Farida Indrati bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.¹⁹ Burkhardt Kream menyebutkan pembentukan peraturan itu menyangkut: 1. isi peraturan (*Inhalt der Regelung*); 2. bentuk dan susunan peraturan (*Form der Regelung*); 3. metoda pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der Regelung*); dan 4. prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*). Dengan demikian asas bagi pembentukan peraturan perundang-undangan negara akan meliputi asas-asas hukum yang berkaitan dengan itu.²⁰ Pembentukan peraturan perundang-undangan perlu memperhatikan batasan-batasan tertentu agar dapat mencapai tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan.²¹ Batasan-batasan itu menurut Imer B. Flores berupa 8 (delapan) prinsip yaitu:²²

1. *Generality: law must be general not only by creating general and abstract cases, but also by promoting the common good or interest* (Umum: peraturan perundang-undangan harus bersifat umum tidak

17 VCRAC Crabbe, *Legislative Drafting*, (London: Cavendish Publishing Limited, 1994), hlm.4

18 Saiful Bahri, "Dasar-Dasar Penyusunan Peraturan Perundang-undangan", hlm.1. <http://www.legalitas.org/database/artikel/htn/dasar2.pdf>. diakses 28 Maret 2020

19 Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 252.

20 Burkhardt Kream seperti dikutip A Hamid S Attamimi dalam *Disertasi Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, (Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990), hlm.300.

21 Imer B. Flores, "*Legisprudence, The Role and Rationality of Legislators –Vis a Vis Judges- Towards The Realization of Justice*", Mexican Law Review, New Series Volume 1, Number 2, (2009), hlm. 107.

22 *Ibid*, hlm. 108

hanya dengan menciptakan kasus umum dan abstrak, tetapi juga dengan mempromosikan kebaikan atau kepentingan bersama);

2. *Publicity: law must be promulgated in order to be known by its subject* (Publisitas: peraturan perundang-undangan harus diumumkan agar diketahui oleh subjek);
3. *nonretroactivity: laws must not be applied ex post facto* (Non-retroaktif: peraturan perundang-undangan tidak boleh diterapkan terhadap kondisi yang lampau) ;
4. *Clarity: law must clear and precise in order to be followed* (Kejelasan: peraturan perundang-undangan harus jelas dan tepat untuk diikuti);
5. *Non contradictory: law must be coheren and without (logical) contradictions or inconsistencies* (Tidak saling bertentangan: peraturan perundang-undangan harus koheren dan tanpa (logis) kontradiksi atau inkonsistensi);
6. *Possibility: law must not command something impossible and therefore not must be given a (merely) symbolic effect* (Kemungkinan: peraturan perundang-undangan tidak boleh memerintahkan sesuatu yang mustahil dan karenanya tidak harus diberi efek (hanya) simbolis);
7. *Constancy: law must be general not only in their creation, but also in their application, and hence law should not be changed too frequently or enforced intermittently* (Kepatuhan: peraturan perundang-undangan harus bersifat umum tidak hanya dalam pembentukannya, tetapi juga dalam aplikasi mereka, dan karenanya peraturan perundang-undangan tidak harus terlalu sering diubah atau diberlakukan dalam waktu singkat); *and*
8. *Congruency: law must be applied according to the purpose for which they were created, preventing any discrepancy between the law as declared and it is actually enforced* (Kesesuaian: peraturan perundang-undangan harus diterapkan sesuai dengan tujuan pembentukannya, harus dicegah perbedaan antara bunyi peraturan perundang-undangan dan penegakannya).

Ad Wach dalam bukunya *Legislative Technic* sebagaimana dikutip Irawan Soejito mencantumkan syarat-syarat yang menurutnya harus

dipenuhi bagi suatu peraturan perundang-undangan, yakni “*rein ausserlich wird das einfache und klare, pregnant und anschaulich gefasste, leicht verständliche, übersichtliche, uberflussiges meidende, alles erforderliche enthaltende, lucken und widerspruchlose Gesetz technisch gut genannt werden dürfen*” (murni untuk kepentingan umum, sederhana dan jelas, ringkas dan jelas agregatnya, mudah dimengerti, menghindari pengaturan yang berlebihan, berisi segala sesuatu yang diperlukan, tidak berisikan kontradiksi-kontradiksi dalam hukum).²³

Soerjono Soekanto menyatakan peraturan perundang-undangan merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiel bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi). Artinya, supaya pembuat peraturan perundang-undangan tidak sewenang-wenang atau supaya peraturan perundang-undangan tersebut tidak menjadi huruf mati, maka perlu dipenuhi beberapa syarat tertentu, yakni antara lain: keterbukaan di dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan; dan pemberian hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul-usul tertentu.²⁴

Terdapat tiga macam prinsip yang relevan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu: (1) prinsip substantif terkait dengan isi peraturan perundang-undangan (2) prinsip formal, yaitu, prinsip-prinsip yang berkaitan dengan bentuk peraturan perundang-undangan; dan (3) prinsip prosedural, terkait dengan lembaga-lembaga dan proses yang dilalui untuk pembentukan peraturan perundang-undangan.²⁵ Menurut Fuller, prinsip formal bukan hanya sifatnya instrumental tetapi penting karena terkait pengertian moral, sedangkan menurut Bentham dan Rawls prinsip substansi berkaitan dengan peraturan perundang-undangan sebagai produk pengaturan, aksi dan hubungan antara anggota masyarakat dan mereka yang berkuasa.²⁶

23 Irawan Soejito, *Teknik Membuat Undang-Undang*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1988), hlm. 16

24 Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, cet.10 (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 13.

25 Richard W. Bauman And Tsvi Kahana (ed), *The Least Examined Branch, The Role Of Legislatures In The Constitutional State*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), hlm.17-18.

26 *Ibid*

Yang penting untuk dipahami oleh pembentuk peraturan adalah mengenai materi muatan peraturan. Materi muatan terkait erat dengan jenis peraturan perundang-undangan dan terkait dengan pendelegasian pengaturan. Selain terkait dengan jenis dan pendelegasian, materi muatan terkait dengan cara merumuskan norma. Perumusan norma peraturan harus ditujukan langsung kepada pengaturan lingkup bidang tugas masing-masing (kementerian terkait atau dinas terkait) yang berasal dari delegasi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.²⁷

Pendelegasian tersebut harus memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan, pengetahuan mengenai bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena:²⁸

- a. setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus dapat ditunjukkan secara jelas peraturan perundang-undangan tertentu yang menjadi landasan atau dasarnya (landasan yuridis);
- b. tidak setiap peraturan perundang-undangan dapat dijadikan landasan atau dasar yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan, melainkan hanya peraturan perundang-undangan yang sederajat atau lebih tinggi yang dapat mendelegasikan ke peraturan perundang-undangan sederajat atau lebih rendah. Jadi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak dapat dijadikan dasar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- c. pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai hierarki/tata urutan peraturan perundang-undangan berlaku prinsip bahwa peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi dapat menghapuskan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau lebih rendah. prinsip ini mengandung beberapa hal:
 - 1) pencabutan peraturan perundang-undangan yang ada hanya mungkin dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi;

27 BPHN, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, 2017, hlm. 30

28 *Ibid*

- 2) dalam hal peraturan perundang-undangan yang sederajat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat lainnya, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang terbaru dan peraturan perundang-undangan yang lama dianggap telah dikesampingkan (*lex posterior derogat priori*);
- 3) dalam hal peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

4. Teori Pengujian Undang-Undang/*Judicial Review*

Dalam *trias politica* dikenal 3 (tiga) macam kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (pembuat Undang-Undang), kekuasaan eksekutif (pelaksana Undang-Undang), dan kekuasaan yudikatif atau peradilan (penegak Undang-Undang). Kewenangan *judicial review* diberikan kepada yudikatif sebagai kontrol bagi kekuasaan legislatif dan eksekutif. *Judicial review* merupakan proses pengujian peraturan perundang-undangan lebih rendah terhadap peraturan perundang-undangan lebih tinggi yang dilakukan oleh lembaga peradilan. Dalam praktik, *judicial review* Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Sedangkan, pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Dalam *judicial review*, sebuah peraturan perundang-undangan hanya bisa dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Sedangkan, dalam *legislative review*, setiap orang dapat meminta agar lembaga yang memiliki fungsi legislasi melakukan revisi terhadap produk hukum yang dibuatnya dengan alasan misalnya, peraturan perundang-undangan itu sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat secara horizontal.

Mahkamah Konstitusi sebagai pelaku kekuasaan kehakiman dalam mengadili dan memutus perkara pada dasarnya wajib terikat pada hukum materil dan hukum formil (hukum acara). Hukum Acara Mahkamah

Konstitusi sebagai hukum formil (*procedural law*) memiliki fungsi sebagai *publiekrechtelijk instrumentarium* untuk menegakkan hukum materil (*handhaving van het materiele recht*), yaitu hukum tata negara materil (*materiele staatsrecht*).²⁹

Kedudukan Mahkamah Konstitusi setingkat atau sederajat dengan Mahkamah Agung sebagai kekuasaan kehakiman yang merdeka. Dalam menjalankan kewenangannya, termasuk di dalamnya adalah menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, Mahkamah Konstitusi juga melakukan penafsiran konstitusi sehingga Mahkamah Konstitusi juga disebut *the Sole Interpreter of the Constitution*.³⁰

b) Analisis

Berangkat dari ketentuan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan perundangan-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Selanjutnya apa saja yang dimaksud peraturan itu dijabarkan dalam 2 pasal. Pertama di Pasal 7 Undang-Undang yang sama dengan melengkapinya kedalam suatu hierarki dengan urutan:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (“UUD NRI Tahun 1945”);
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

29 Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekjend dan Kepaniteraan MK, 2010), hlm. vi

30 Miftakhul Huda, “*Ultra Petita*” dalam Pengujian Undang-Undang, dalam Jurnal Konstitusi Volume 4 Nomor 3, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, September 2007.

Kemudian dilanjutkan kedalam Pasal 8, yang menyebutkan pengakuan keberadaan dan diakuinya dalam tatanan nilai peraturan perundang-undangan sesuai peran kelembagaan yang mengeluarkan dengan bunyi Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 di atas mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan Perundang-undangan ini diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Meskipun Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum memiliki legitimasi yuridis baik dalam Ketetapan MPR maupun dalam Undang-Undang tetap tidak dapat memberikan jaminan kepastian hukum dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Akibatnya, keberadaan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum tidak memiliki unsur imperatif atau daya mengikat dalam hirarki perundang-undangan.³¹ Hal inilah yang kemudian menjadi persoalan. Tidak dimasukkannya Pancasila dalam hirarki peraturan perundang-undangan telah mengakibatkan munculnya disharmonisasi antara peraturan perundang-undangan. Tidak heran apabila terdapat Undang-Undang dan ataupun Peraturan Daerah yang dibatalkan karena masalah disharmonisasi.³² Untuk itu, sudah menjadi kebutuhan dalam ber hukum agar memasukkan Pancasila dalam peraturan perundang-undangan. Upaya ini sebenarnya sesuai dengan *stufenbauthorie* atau kerangka hirarkis norma Hans Kelsen yaitu hirarki peraturan perundang-undangan dipuncaki oleh *grundnorm* (norma dasar) atau yang oleh muridnya Hans Nawiasky menyebutnya

31 Jawahir Thontowi, *Pancasila Dalam Perspektif Hukum; Pandangan Terhadap Ancaman The Lost Generation*, (Yogyakarta: UII Press, 2016), hlm. 45.

32 Fais Yonas Bo'a, "Pancasila sebagai Sumber Hukum dalam Sistem Hukum Nasional" *Jurnal Konstitusi*, Volume 15 Nomor 1 (2018), hlm. 29.

Staat fundamentalnorm (norma fundamental negara).³³ Selain masalah sistem peraturan perundang-undangan, masalah yang lain adalah semakin menguatnya pluralisme hukum yakni penerapan beberapa sistem hukum sekaligus seperti hukum Islam, hukum adat, *civil law* dan *common law*.³⁴

Hans Kelsen mengenalkan kita pada 2 hal mendasar yaitu *grundnorm* (norma dasar) dan *stufenbautheorie* (tata urutan norma). Menurut Kelsen, norma yang validitasnya tidak dapat diperoleh dari norma lain yang lebih tinggi disebut sebagai norma dasar. Semua norma yang validitasnya dapat ditelusuri ke satu norma dasar yang sama membentuk suatu sistem norma, atau sebuah tatanan norma. Norma dasar yang menjadi sumber utama ini merupakan pengikat diantara semua norma yang berbeda-beda yang membentuk suatu tatanan norma. Bahwa suatu norma termasuk ke dalam sistem suatu norma, ke dalam tatanan normatif tertentu, dapat diuji hanya dengan mengonfirmasikan bahwa norma tersebut memperoleh validitasnya dari norma dasar yang membentuk tatanan norma tersebut.³⁵

Konsep norma dasar Kelsen, kemudian diafirmasi oleh Nawiasky meskipun dengan sebutan lain yaitu *Staatfundamentalnorm*. Nawiasky menegaskan, *Staatfundamentalnorm* atau norma fundamental negara (norma dasar) adalah norma tertinggi dalam suatu negara dan norma ini merupakan norma yang tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya. Bahkan Nawiasky juga menegaskan bahwa isi norma fundamental negara merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar.³⁶ Apabila mencermati maksud norma dasar menurut Kelsen dan atau norma fundamental negara menurut Nawiasky maka Pancasila merupakan norma dasar yang menginduki segala macam norma dalam tatanan norma di Indonesia. Untuk memperjelas kedudukan norma dasar dalam tatanan hukum suatu negara, Kelsen juga menjelaskan pola hubungan antar norma melalui teorinya stufenbau atau

33 Teguh Prasetyo, *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*, (Yogyakarta: Media Perkasa, 2013), hlm. 69.

34 Fais Yonas Bo'a, *Loc.cit*, hlm. 30

35 Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara* (diterjemahkan dari buku Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*; New York: Russel and Russel, 1971), (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm.161

36 Maria Farida Indrati S., *Loc.cit*, hlm. 46

hirarkis norma. Kelsen menjelaskan hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan dengan norma yang lain lagi dapat digambarkan sebagai hubungan antara “superordinasi” dan “subordinasi” yang merupakan kiasan keruangan. Norma yang menentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah.³⁷

Menurut Achmad Ali, *stufenbautheorie* Kelsen merupakan peraturan hukum keseluruhannya dari norma dasar yang berada di puncak piramida, dan semakin ke bawah semakin beragam dan menyebar. Norma dasar teratas adalah bersifat abstrak dan semakin ke bawah semakin konkrit. Dalam proses itu, apa yang semula berupa sesuatu yang “seharusnya”, berubah menjadi sesuatu yang “dapat” dilakukan.³⁸ Teori Kelsen tentang hirarkis norma kemudian dikembangkan oleh muridnya Nawiasky dalam bukunya *Allgemeine Rechtslehre*. Nawiasky menegaskan bahwa sistem norma hukum di negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar.³⁹ Nawiasky kemudian memberi gagasan baru tentang sistem norma tersebut yaitu dengan adanya pengelompokan norma. Menurut Nawiasky, pengelompokan norma dalam suatu negara terdiri atas empat kelompok besar yaitu: kelompok pertama, *Staatfundamentalnorm* atau norma fundamental negara. Kelompok kedua, *Staatgrundgesetz* (aturan dasar/pokok negara). Kelompok ketiga, *Formell Gesetz* (Undang-Undang). Kelompok keempat, *Verordnung & Autonome Satzung* (aturan pelaksana & aturan otonom).⁴⁰ Berdasarkan gagasan Kelsen dan Nawiasky di atas tentang *stufenbautheory* atau teori tata urutan norma, dapat dipahami bahwa norma dasar atau norma fundamental negara berada pada puncak piramida.

Oleh karena itu, Pancasila sebagai norma dasar berada pada puncak piramida norma. Dengan demikian, Pancasila kemudian menjadi sumber tertib hukum atau yang lebih dikenal sebagai sumber dari segala

37 Hans Kelsen, *Loc.cit*, hlm. 179

38 Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum Dan Teori Peradilan, Vol. 1 Pemahaman Awal Edisi Pertama*, (Jakarta: Kencana Premedia Group, 2009), hlm. 62

39 Fais Yonas Bo'a, *op.cit*, hlm. 34

40 *Ibid*

sumber hukum.⁴¹ Roeslan Saleh berpendapat bahwa fungsi Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum mengandung arti bahwa Pancasila berkedudukan sebagai:⁴²

- a. Ideologi hukum Indonesia;
- b. Kumpulan nilai-nilai yang harus berada di belakang keseluruhan hukum Indonesia;
- c. Asas-asas yang harus diikuti sebagai petunjuk dalam mengadakan pilihan hukum di Indonesia;
- d. Sebagai suatu pernyataan dari nilai kejiwaan dan keinginan bangsa Indonesia, juga dalam hukumnya.

Setelah membedah peran Pancasila dalam norma maupun kedudukan dalam bernegara, kemudian hal selanjutnya yang perlu dijabarkan adalah siapa yang kemudian dapat melegitimasi untuk dapat menjamin eksistensinya. Hal ini perlu karena dalam pembahasan diatas kita sama sekali kita dapat menemukan dokumen hukum apa yang melegitimasi sila demi sila yang tercantum dalam Pancasila.

Jika kemudian kita golongkan beberapa produk hukum yang dapat dihasilkan kedalam kamar eksekutif, yudikatif, dan legislatif maka dapat digambarkan dan dipilah menjadi Undang-Undang Dasar menjadi domain sepenuhnya legislatif dalam hal ini MPR untuk penyusunan dan pembahasannya berdasarkan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945. Ketetapan MPR meskipun keberadaan dalam hierarki masih ada, namun sampai saat ini masih terdapat kegamangan dalam hal pembuatannya. Terdapat opini bahwa dicantumkannya Ketetapan MPR dalam hierarki hanya untuk mengakomodir keberadaan Ketetapan MPR yang masih berlaku saja. Hal ini tercermin bahwa tidak adanya lembaga yang berwenang untuk mengeluarkan Ketetapan MPR. Baik dari sudut pandang UUD NRI, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maupun dalam Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau lebih familiar dengan UU MD3.

41 *Ibid*

42 Roeslan Saleh, *Penjabaran Pancasila dan UUD 1945*, (Jakarta: Aksara Baru, 1979), hlm. 49.

Undang-undang dalam proses pembuatannya melibatkan dua kamar kuasa yaitu legislatif maupun eksekutif dalam hal ini DPR dan Presiden berdasarkan Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945. Dalam hal produk setara dengan Undang-Undang yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang dapat dikeluarkan dalam kondisi tertentu, menjadi kewenangan ataupun kuasa Presiden meskipun terdapat jangka waktu untuk dibawa dan disahkan atau tidak disahkan oleh DPR.

Dalam hal penyusunan dan penetapan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden menjadi sepenuhnya domain eksekutif, dimana Presiden yang dibantu oleh seluruh unsur pembantunya untuk dapat merumuskan dan menjalankannya. Selanjutnya dalam hal Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota menjadi domain pemerintah daerah sebagaimana kesatuan yang dilegitimasi dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945.

Seluruh proses yang terjadi dalam penyusunan maupun dalam pelaksanaan seluruhnya akan melibatkan dan berdampak pada kehidupan warga negara. Maka dari itu keseluruhan norma yang terbentuk lantas tidak boleh menyebangkan dari kesepakatan bernegara yang telah disepakati yaitu Pancasila. Dalam hal terjadinya ketidaksesuaian dalam penerapan maupun akan timbul suatu kerugian kepada warga negara akibat dikeluarkan suatu peraturan, dapat ditempuh pengujiannya melalui lembaga yudikatif yang ada. Apabila terjadi ketidaksesuaian dalam peraturan dibawah Undang-Undang dengan Undang-Undang maka dapat diakomodir oleh lembaga Mahkamah Agung. Dalam hal terjadi ketidaksesuaian dalam peraturan di tingkat Undang-Undang yang kemudian membutuhkan batu uji UUD NRI Tahun 1945 maka Mahkamah Konstitusi yang berwenang untuk memprosesnya.

Lantas siapa yang kemudian dapat menjamin terselenggaranya politik hukum Pancasila dalam setiap proses pembentukan maupun penerapan peraturan yang muncul. Dalam hal pada kewenangan eksekutif, dewasa ini muncul lembaga negara baru yang diamanatkan khusus dalam memelihara terselenggaranya Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Lembaga tersebut adalah Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP). BPIP didirikan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2018 tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila. BPIP

mempunyai tugas membantu Presiden dalam merumuskan arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila, melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian pembinaan ideologi Pancasila secara menyeluruh dan berkelanjutan, dan melaksanakan penjurusan standardisasi pendidikan dan pelatihan, menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan, serta memberikan rekomendasi berdasarkan hasil kajian terhadap kebijakan atau regulasi yang bertentangan dengan Pancasila kepada lembaga tinggi negara, kementerian/lembaga, pemerintahan daerah, organisasi sosial politik, dan komponen masyarakat lainnya.

Lembaga ini dibentuk untuk menjalankan 11 tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Peraturan Presiden yang sama, yaitu:

- a. perumusan arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila;
- b. penyusunan garis-garis besar haluan ideologi Pancasila dan peta jalan pembinaan ideologi Pancasila;
- c. penyusunan dan pelaksanaan rencana kerja dan program pembinaan ideologi Pancasila;
- d. koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian pelaksanaan pembinaan ideologi Pancasila;
- e. pengaturan pembinaan ideologi Pancasila;
- f. pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pengusulan langkah dan strategi untuk memperlancar pelaksanaan pembinaan ideologi Pancasila;
- g. pelaksanaan sosialisasi dan kerja sama serta hubungan dengan lembaga tinggi negara, kementerian/lembaga, pemerintahan daerah, organisasi sosial politik, dan komponen masyarakat lainnya dalam pelaksanaan pembinaan ideologi Pancasila;
- h. pengkajian materi dan metodologi pembelajaran Pancasila;
- i. advokasi penerapan pembinaan ideologi Pancasila dalam pembentukan dan pelaksanaan regulasi;
- j. penyusunan standardisasi pendidikan dan pelatihan Pancasila serta menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan; dan
- k. perumusan dan penyampaian rekomendasi kebijakan atau regulasi yang bertentangan dengan Pancasila.

Sehingga dapat disimpulkan dari sudut pandang kamar eksekutif telah menempatkan penjaganya dalam menegakkan politik hukum Pancasila dalam setiap produk hukum yang dikeluarkan melalui adanya lembaga yang berfokus tunggal terhadap Pancasila.

Selanjutnya dalam hal pelaksanaan evaluasi undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang melalui Mahkamah Agung, melalui terminologi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, diserahkan seluruh kebijakannya kepada hakim untuk memutuskan apabila *legal standing* pemohon dianggap telah memenuhi. Sehingga dalam hal ini penjaga norma terhadap nilai nilai Pancasila terdapat sepenuhnya dalam kebijaksanaan hakim dalam memutuskan.

Sedangan untuk pelaksanaan evaluasi undang-undang terhadap undang-undang dasar di Mahkamah Konstitusi terdapat hal yang perlu menjadi perhatian. Perhatian tersebut berasalkan pada termin bahwa batu uji UUD NRI Tahun 1945 secara tidak langsung batu ujinya juga merupakan Pancasila. Nilai-nilai yang termuat dalam UUD NRI Tahun 1945 sejatinya adalah turunan pertama dalam norma yang menjadi pengejawantahan nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila.

Dalam hal pengujian Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi merupakan amanat dari Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945. Dalam operasional pelaksanaannya diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya dijabarkan lebih rinci dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang. Dalam melaksanakan pemeriksaan persidangan, berdasarkan Pasal 13 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang terdapat 9 hal yang dapat dilakukan yaitu:

- a. pemeriksaan pokok permohonan;
- b. pemeriksaan alat-alat bukti tertulis;

- c. mendengarkan keterangan Presiden/ Pemerintah;
- d. mendengarkan keterangan DPR dan/atau DPD;
- e. mendengarkan keterangan saksi;
- f. mendengarkan keterangan ahli;
- g. mendengarkan keterangan Pihak Terkait;
- h. pemeriksaan rangkaian data, keterangan, perbuatan, keadaan, dan/ atau peristiwa yang bersesuaian dengan alat-alat bukti lain yang dapat dijadikan petunjuk;
- i. pemeriksaan alat-alat bukti lain yang berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu

Ketentuan ini sejatinya merupakan turunan dari Pasal 54 Undang-Undang 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang berbunyi “Mahkamah Konstitusi dapat meminta keterangan dan/atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR, Dewan Perwakilan Daerah, dan/ atau Presiden.” Terdapat hal yang sebenarnya dilupakan dalam perumusan Pasal 13 Peraturan Mahkamah Konstitusi tersebut, yang pada dasarnya berakibat sangat fatal dalam penelaahan pelaksanaan pengujian Undang-Undang dan UUD NRI Tahun 1945.

MPR sebagai lembaga negara yang memiliki wewenang dalam mengubah dan menetapkan undang-undang dasar justru tidak dilibatkan dalam pengujian undang-undang yang batu ujinya merupakan undang-undang dasar. Sehingga dalam hal ini dapat terjadi suatu *misinterpretation* terhadap makna asli dari rumusan undang-undang dasar yang menjadi batu uji. Hal ini juga dapat menimbulkan potensi benang merah yang putus daripada makna pada Pancasila yang diterjemahkan kedalam undang-undang dasar untuk kemudian menjadi dasar filosofis maupun yuridis dalam penyusunan undang-undang.

C. KESIMPULAN

Pancasila yang merupakan dasar bernegara di Indonesia yang memuat segala nilai kehidupan baik dalam penyelenggaraan negaran maupun penerapan tata nilai dalam masyarakat perlu dijaga ekosistemnya. Peran seluruh kelembagaan negara dalam melaksanakan hal tersebut mutlak perlu dibutuhkan untuk mewujudkan tertanamnya setiap politik hukum Pancasila dalam setiap bentuk peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Perlu adanya perbaikan dalam tatanan pelaksanaan norma dalam kelembagaan yudikatif yaitu Mahkamah Konstitusi untuk mengakomodir lembaga yang memiliki peran pertama dalam mengejawantahkan nilai sila Pancasila dalam norma dengan memperbaiki Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PMK/ 2006 agar tetap dapat menjaga nilai-nilai Pancasila yang sejatinya terkandung dalam setiap bunyi pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 ketika terjadi pengujian Undang-Undang dengan UUD NRI Tahun 1945.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Ali, Menguk Teori Hukum Dan Teori Peradilan, Vol. 1 Pemahaman Awal Edisi Pertama, Jakarta: Kencana Premedia Group, 2009.
- Agung Ariyanto, Thesis Analisis Politik Hukum Sifat Non-Legally Binding Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Sebagai Instrumen Pencegahan Maladministrasi, 2018.
- Bernard L. Tanya, Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama, Yogyakarta: Genta Publishing, 2011.
- BPHN, Naskah Akademik Rancangan UndangUndang (RUU) tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan, 2017.
- Burkhardt Krems seperti dikutip A Hamid S Attamimi dalam Disertasi Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.

- Fais Yonas Bo'a, "Pancasila sebagai Sumber Hukum dalam Sistem Hukum Nasional" Jurnal Konstitusi, Volume 15 Nomor 1 2018.
- Frenki, "Politik Hukum dan Peranannya dalam Pembangunan Hukum di Indonesia Pasca Reformasi", dalam <https://media.neliti.com/media/publications/177590-ID-none.pdf>, diakses pada tanggal 14 Maret 2020.
- Hans Kelsen, Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara (diterjemahkan dari buku Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*; New York: Russel and Russel, 1971), Bandung: Nusa Media, 2014.
- Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1999.
- Imer B. Flores, "*Legisprudence, The Role and Rationality of Legislators – Vis a Vis Judges- Towards The Realization of Justice*", *Mexican Law Review*, New Series Volume 1, Number 2, 2009.
- Irawan Soejito, *Teknik Membuat Undang-Undang*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1988.
- Ismail Sunny. *Pergeseran kekuasaan eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, 1986.
- Jawahir Thontowi, *Pancasila Dalam Perspektif Hukum; Pandangan Terhadap Ancaman The Lost Generation*, Yogyakarta: UII Press, 2016.
- Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta : FH UII PRESS, 2005.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Jakarta : Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah)*, Jakarta: Alumni, 2006.
- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan*

Materi Muatan, Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Miftakhul Huda, “*Ultra Petita*” dalam Pengujian Undang-Undang, dalam Jurnal Konstitusi Volume 4 Nomor 3, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, September 2007.

Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama,. 2008.

Moh Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, Jakarta:Rajawali Pers, 2012.

Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum. Cet 2, .Jakarta: Kencana, 2008.

Richard W. Bauman And Tsvi Kahana (ed), *The Least Examined Branch, The Role Of Legislatures In The Constitutional State*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Roeslan Saleh, Penjabaran Pancasila dan UUD 1945, Jakarta: Aksara Baru, 1979..

Saiful Bahri, “Dasar-Dasar Penyusunan Peraturan Perundang-undangan”, hlm.1. <http://www.legalitas.org/database/artikel/htn/dasar2.pdf>. diakses 28 Maret 2020

Satjipto Rahardjo, Pendidikan Hukum Sebagai Pendidikan Manusia, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Jakarta: Sekjend dan Kepaniteraan MK, 2010.

Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, cet.10 Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

Teguh Prasetyo, Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila, Yogyakarta: Media Perkasa, 2013.

VCRAC Crabbe, *Legislative Drafting*, (London: Cavendish Publishing Limited, 1994)

MEMANTAPKAN NILAI-NILAI PANCASILA SEBAGAI LANDASAN FILOSOFIS DALAM KONSIDERAN MENIMBANG PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Oleh: Waluyo¹, Ri'dhollah Purwa Jati²
Universitas Sebelas Maret
waluyo.fh@staff.uns.ac.id, ridhollah@student.uns.ac.id

ABSTRACT

*Every Nation and country that's wants to stand firm and strong certainly need to have strong state and ideology strong and strong as well. Indonesia became the only country in the world that has the concept of state based on Pancasila as the ideology and the basic state in running the state administration system. Based oon it Pancasila is the basisi of the state. Pancasila as the source of law gives meaning that the national legal system must be based on Pancasila. However, now the existence of Pancasila is increasingly eroded in the national legal system. The strengthening of legal pluralism resulted in legal contradictions or disharmony. Therefore, efforts should be made to implement Pancasila as the source of law in the national legal system: first, make Pancasila as a flow oof law in order to avoid legal disharmonization due to the application of legal pluralism. Secondly, Pretend Pancasila as the top of legislation so that Pancasila have binding power against all kinds of laws and regulations so that does not violete the principle of *lex superiori derogat legi inferiori*. Therefor, strengthening Pancasila as a philosophical foundation in the considerations is very important considering that Pancasila is the philosophy of the Indonesian people themselves. This paper uses a normative research method using a statutory, conceptual, and historical approach. The result of the research showed that placing Pancasila as a philosophical basis for considerations is an important step considering that Pancasila is the legal ideal of the*

Indonesian people.

Keywords: *Pancasila, Source Of All Legal Resources, Legislative Act, Philosophical basis, Laws and Regulations.*

ABSTRAK

Setiap bangsa dan negara yang ingin berdiri kokoh dan kuat tentu perlu memiliki dasar negara dan ideologi negara yang kokoh dan kuat pula. Indonesia menjadi satu-satunya negara di dunia yang memiliki konsep negara yang berlandaskan pada Pancasila sebagai ideologi negara dalam menjalankan sistem ketatanegaraan dan pemerintahan. Berdasarkan hal tersebut Pancasila merupakan dasar negara. Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum memberi makna bahwa sistem hukum nasional wajib berlandaskan Pancasila. Akan tetapi, keberadaan Pancasila tersebut semakin tergerus dalam sistem hukum nasional. Menguatnya pluralisme hukum mengakibatkan terjadinya kontradiksi-kontradiksi atau disharmonisasi hukum. Untuk itu, perlu dilakukan upaya-upaya untuk menerapkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum dalam sistem hukum nasional yaitu: *pertama*, menjadikan Pancasila sebagai suatu aliran hukum agar tidak terjadi lagi disharmonisasi hukum akibat diterapkannya pluralisme hukum. *Kedua*, mendudukkan Pancasila sebagai puncak peraturan perundang-undangan agar Pancasila memiliki daya mengikat terhadap segala jenis peraturan perundang-undangan sehingga tidak melanggar asas *lex xuperiori derogat legi inferiori*. Oleh sebab itu, memantapkan Pancasila sebagai landasan filosofis dalam konsideran menimbang menjadi sangat penting, mengingat Pancasila merupakan falsafah bangsa Indonesia itu sendiri. Tulisan ini menggunakan metode penelitian normatif dengan menggunakan peraturan perundang-undangan, konseptual, dan historis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mendudukkan Pancasila sebagai landasan filosofis konsideran menimbang merupakan langkah penting mengingat Pancasila merupakan cita hukum bangsa Indonesia.

Kata kunci: Pancasila, Sumber Hukum, Sistem Hukum, Landasan Filosofis, Peraturan Perundang-undangan

A. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan satu-satunya negara di dunia yang memiliki konsep ideologi negara yang tersendiri. Dalam melaksanakan kehidupannya Indonesia memiliki cita bangsa yang berlandaskan pada Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara dalam menjalankan sistem ketatanegaraan dan pemerintahan. Jika menelusuri kembali sejarah, Pancasila tidaklah lahir secara mendadak pada tahun 1945, melainkan melalui proses dialektika yang panjang dari perjuangan para pendiri bangsa.

Bagi sebuah bangsa yang besar tentu memiliki dasar negara dan ideologi yang kokoh dan kuat. Tanpa adanya suatu ideologi yang kuat suatu negara dapat saja rapuh, begitu pula Indonesia. Ideologi dapat dimaknai suatu gagasan-gagasan, ide-ide, keyakinan-keyakinan yang menyeluruh dan bersifat sistematis. Ideologi menjadi dasar tumpuan dari berbagai sendi-sendi bernegara. Ideologi merupakan suatu pilihan yang jelas bagi suatu bangsa untuk membawa komitmen (keterikatan) untuk mewujudkannya. Semakin mendalam ideologis seseorang, maka semakin tinggi pula komitmen untuk melaksanakannya.¹

Pancasila merupakan kesepakatan luhur (*modus vivendi*) bangsa Indonesia, merongrong Pancasila berarti merongrong *consensi* dasar segenap kesepakatan bangsa Indonesia. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Pancasila merupakan sistem luhur yang bersifat *ultimate*, *definitive*, dan *final*.² Sebagai pedoman dalam mencapai tujuan nasional. Dalam mengawal menuju tujuan nasional tersebut perlu adanya langkah-langkah pembangunan, termasuk dalam pembangunan di bidang hukum. Sehingga, selain ideologis bangsa, Pancasila juga merupakan dasar negara yang masa melandasi semua hukum yang ada. Sebagai dasar, Pancasila digunakan sebagai petunjuk dan pedoman penyelenggaraan kehidupan, yang mana salah satu fungsinya adalah sebagai sumber inspirasi atau falsafah negara, karena Pancasila merupakan suatu keyakinan yang paling benar, adil dan bijaksana untuk persatuan rakyat Indonesia.³

- 1 Pusat Kajian Otonomi Daerah, "Pemantapan Pancasila Sebagai Sumber Dari Segala Sumber Hukum Di Indonesia Laporan Seminar" (Jember, n.d.).
- 2 Tami Rusli, "Pembangunan Hukum Berdasarkan Cita Hukum Pancasila," *Pranata Hukum* 6, no. 1 (2017): 2.
- 3 Pusat Kajian Otonomi Daerah, "Pemantapan Pancasila Sebagai Sumber Dari Segala Sumber Hukum Di Indonesia Laporan Seminar."

Pancasila secara resmi atau konstitusional ditetapkan pada 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indoensia menjadi sebuah dasar negara yang penting bagi Indonesia. Hal tersebut bersamaan dengan ditetapkannya Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1946, yang mana dalam alenia keempat Pembukaan Konstitusi tersebutlah roh Pancasila ada. Kemudian pada tahun 1966, Pancasila kembali dipertegas sebagai suatu sumber tertib hukum dalam sebuah ketetapan, yakni Ketetapan MPR Nomor XX/MPRS/1966 *jo* Ketetapan MPR Nomor V/MPR/10 *jo* Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1978.

Dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia, Pancasila menjadi suatu rujukan atau sumber segala hukum setiap rezim berkuasa termasuk ketika rezim Orde Baru. Pada masa itu Pancasila menjadi dogma statis setelah dikultuskan dengan menerapkan Undang-Undang Dasar 1945 beserta rohnya, Pancasila. Pada Masa reformasi, Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum tetap diperkokoh dalam TAP MPR Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Namun demikian dalam TAP MPR ini tidak menegaskan secara gamblang terkait dengan kedudukan Pancasila sebagai sumber daripada sumber hukum di Indonesia. Oleh sebab itu terjadilah perbaikan pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undanngan, yang kemudian pada tahun 2011 disempurnakan lagi dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur hal yang sama. Dalam undang-undang tersebut menegaskan Bahwa Pancasila merupakan sumber hukum negara, yang secara eksplisit di tegaskan dalam ketentuan norma Pasal 2. Akan tetapi, yang menjadi sebuah permasalahan baru adalah apakah sebagai sumber dari segala hukum pancasila telah memiliki kekuatan imperatif dan daya mengikat dalam hierarki perundang-undangan?

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, memang memberikan legitimasi yuridis terhadap Pancasila apabila menilik Pasal 2, akan tetapi pada kenyataanya Pancasila telah dikeluarkan dari hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 undang-undang ini. Hal inilah yang menjadi persoalan, dengan tidak dimasukkannya Pancasila dalam hierarki peraturan perundang-undangan telah mengakibatkan munculnya

diisharmonisasi antara peraturan perundang-undangan. Kecacatan itulah yang kemudian menimbulkan banyak disharmonisasi peraturan perundang-undangan. Maka dari itu, perlu adanya sebuah upaya-upaya untuk memperkuat dan menerapkan Pancasila sebagai sumber hukum dalam sistem hukum nasional. Bila menitikkan pada adanya *stufenbautheori* atau hierarkis peraturan perundang-undangan, maka merevisi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan menempatkan kembali Pancasila ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan menjadi solusi yang vital. Akan tetapi, menjadi lebih penting lagi apabila Pancasila sebagai sumber hukum diimplementasikan dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni Pancasila sebagai landasan filosofis konsideran menimbang dalam setiap peraturan perundang-undangan yang ada.

Melihat perkembangan yang ada saat ini telah terjadi banyak kelesuan nilai-nilai Pancasila dalam peraturan perundang-undangan. Banyak berbagi produk hukum yang tidak dapat menyampaikan maksud luhur daripada nilai-nilai Pancasila, yang tercermin dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang ada baik dalam tingkat regional (peraturan daerah) maupun peraturan tingkat pusat. Seperti halnya dalam pembentukan Undang-Undang Mineral dan Batu Bara yang memanfaatkan momentum covid-19 dengan tidak melibatkan masyarakat dalam merevisi undang-undang tersebut, yang dilaksanakan secara tertutup dan terburu-buru tanpa mengindahkan asas keterbukaan sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.⁴ Problematika ini tentu tidak sejalan pula dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, salah satunya adalah nilai musyawarah mufakat dengan melibatkan masyarakat yang terkena dampak lingkungan seperti banjir, hilangnya hutan, polusi, atau bahkan kematian akibat adanya kelalaian tambang.

Dalam Rancangan Undang-Undang *Omnibus Law* Cipta Lapangan kerja disederhanakan melalui penghapusan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL).⁵ Hal ini bertujuan untuk memudahkan investasi, yang kemudian AMDAL digantikan oleh Rencana Detail Tata

4 Imas Novita Juaningsih, "Polemik Revisi Undang-Undang Minerba Dalam Dinamika Tata Negara Indonesia," *"Adalah" Buletin Hukum Dan Keadilan* 4, no. 3 (2020): 106.

5 Al Sentot Sudarwanto dan Dona Budi Kharisma, "Omnibus Law Dan Izin Lingkungan Dalam Konteks Pembangunan Berkelanjutan," *Jurnal Rechtsvinding* 9, no. 1 (2020): 119.

Ruang (RDTR). Padahal esensi daripada AMDAL sendiri tidak dapat disetarakan dengan RDTR.⁶ AMDAL adalah instrumen pengendalian dampak lingkungan terhadap rencana kegiatan dalam skala tapak proyek.⁷ Sementara RDTR adalah instrumen pengendalian ruang berdasarkan tata guna lahan peruntukan pada skala regional. Sehingga, AMDAL diganti dengan RDTR justru menyebabkan ketidakjelasan pertanggungjawaban atas pengelolaan lingkungan hidup.⁸ Maka, kemudian *Omnibus Law* ini bertentangan dengan komitmen pemerintah untuk mewujudkan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan. Yang sudah tentu apabila melihat pada hierarki peraturan perundang-undangan, apabila Undang-Undang *Omnibus Law* Cipta Kerja ini disahkan maka akan mengalahkan ketentuan dalam Perpres tersebut.⁹ Sehingga, Pembangunan ekonomi yang secara masif dilakukan tidak mengedepankan dampak lingkungan yang dapat menimbulkan kerusakan bagi lingkungan sekitar.

Selain hal itu, masih banyak pokok persoalan yang berhadapan dengan tidak dimaknainya Pancasila secara komprehensif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Seperti pengaturan hak atas tanah masih menimbulkan banyak persoalan sehubungan dengan kegiatan sektoral, departemental maupun lokal. Sehingga, menyebabkan adanya inkonsistensi secara vertikal sebagaimana yang telah (pernah) dilakukan pengujian terhadap undang-undang yang berkaitan dengan pengelolaan Sumber Daya Alam seperti antara lain Undang-Undang No 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Undang-Undang No 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara yang diduga atau dindikasikan bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) UUD NRI 1945. Demikian juga disharmoni telah terjadi antara undang-undang dengan peraturan daerah (perda), sebagai contoh kasus Lapindo Brantas. Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Sidoarjo Tahun 2003-2013 yang ditetapkan tanggal 18 Juni 2003. Perda tersebut menunjukkan bahwa kawasan pertambangan tidak secara eksplisit dinyatakan dalam

6 Al Sentot Sudarwanto dan Dona Budi Kharisma.

7 Al Sentot Sudarwanto dan Dona Budi Kharisma.

8 Al Sentot Sudarwanto dan Dona Budi Kharisma.

9 Al Sentot Sudarwanto dan Dona Budi Kharisma.

RTRW Kabupaten Sidoarjo. Akan tetapi kegiatan pertambangan dimungkinkan berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang diundangkan pada 23 November 2001.¹⁰

Beberapa kasus itu menunjukkan betapa pentingnya pembentukan hukum yang harus sesuai dengan nilai-nilai Pancasila sebagai bentuk konsekuensi logis adanya *Philosophische Gronlag* bangsa Indonesia yang secara eksplisit terkristalisasi dalam nilai-nilai luhur Pancasila. Yang sejalan dengan teori negara hukum yang dinyatakan oleh Gustav Radbruch bahwa tujuan ideal daripada negara hukum adalah mensejahterakan masyarakat yang meliputi keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.¹¹ Ketiga tujuan ideal tersebut kemudian termanifestasikan dalam Pancasila yang kemudian diderivasikan kedalam konstitusi yang menjadi dasar legalitas bagi seluruh elemen negara, tidak terkecuali dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pancasila sebagai *single centered ideology and law* harus benar-benar diterapkan untuk meminimalisir terjadinya distraksi peraturan perundang-undangan baik secara vertikal maupun horizontal maupun secara sosiologis dalam tataran implementasi pada masyarakat.

B. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian dalam penelitian hukum ini adalah penelitian hukum (*legal research*). Penelitian ini bertujuan untuk menemukan dan mendeskripsikan kerangka konsep pada hukum positif (hukum tertulis). Penelitian hukum disebut juga sebagai penelitian doktrinal (*doctrinal research*) yaitu penelitian dengan cara mencari dan meneliti bahan pustaka yang merupakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan-bahan tersebut disusun secara sistematis, dikaji, kemudian ditarik suatu kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang ditulis. Adapun pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang berkaitan dengan doktrin-doktrin atau prinsip-prinsip tentang Pancasila dalam kaitannya sebagai sumber dari segala hukum di

¹⁰ Imas Novita Juaningsih, "Polemik Revisi Undang-Undang Minerba Dalam Dinamika Tata Negara Indonesia."

¹¹ Imas Novita Juaningsih.

Indonesia, serta dalam kedudukannya sebagai landasan filosofis konsideran menimbang dalam setiap peraturan perundang-undangan.

C. PEMBAHASAN

a) Landasan Teori

1. Pancasila Sebagai Sumber Hukum

Pancasila diilhami oleh gagasan-gagasan besar dunia, tetapi tetap berakar pada kepribadian dan gagasan besar bangsa Indonesia sendiri.¹² Pancasila digali bersandarkan pada kenyataan budaya bangsa yang sarat nilai-nilai keluhuran bangsa. Dilihat dari aspek filosofis seluruh sistem hukum Indonesia tidak dapat dilepaskan dari pandangan yang menyatakan bahwa Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag (Grundnorm)*.¹³ Oleh sebab itu, para *The Founding Fathers* telah menetapkan Pancasila sebagai dasar filsafat Negara serta ideologi bangsa Indonesia. Pancasila dalam fungsi dan kedudukannya sebagai falsafah bangsa Indonesia memiliki peran untuk mengayomi dan melindungi berbagai kepentingan bagi rakyat. Menurut Notonagoro dengan mencantumkan Pancasila ke dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, maka Pancasila telah mendapatkan legitimasi baik filosofis, yuridis, dan politis, sehingga Pancasila harus dipandang sebagai *staats fundamental norm*. Konsekuensinya, maka secara yuridis nilai-nilai yang ada dalam Pancasila harus diderivasikan ke dalam UUD dan seluruh peraturan perundangan.¹⁴

Pancasila sebagai norma Dasar Negara (*Grundnorm*), Cita Hukum (*rechtsidee*), pokok kaidah Fundamental Negara (*staats fundamental norm*), dan juga kerangka keyakinan (*belief framework*) yang bersifat normatif dan konstitutif.¹⁵ Bersifat

12 Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2024, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012).

13 Kristian Yopi Gunawan, *Perkembangan Konsep Negara Hukum Dan Negara Hukum Pancasila* (Bandung: Refika Aditama, 2015).

14 Kaelan, *Revitalisasi Dan Reaktualisasi Pancasila Sebagai Dasar Filsafat Dan Ideologi Bangsa Dan Negara* (Yogyakarta: Paradigma, 2017).

15 Kaelan, *Pendidikan Pancasila Untuk Perguruan Tinggi*, revisi kes (Yogyakarta: Paradigma,

normatif berarti Pancasila berfungsi sebagai pangkal dan prasyarat ideal yang mendasari setiap hukum positif, bersifat konstitutief karena Pancasila mengarahkan hukum pada tujuan yang hendak dicapai. Dengan kedudukan dan fungsi yang semacam ini maka pembangunan sistem hukum nasional seharusnya selalu dan tetap berorientasi kepada Pancasila.¹⁶

Pancasila adalah cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum dasar yang tertulis maupun hukum dasar yang tidak tertulis.¹⁷ Sri Soemantri mengatakan bahwa Pancasila sebagai dasar negara, artinya ia adalah landasan kehidupan berbangsa dan bernegara bagi Bangsa Indonesia.¹⁸ Hal ini berarti bahwa setiap gerak langkah bangsa dan Negara Indonesia harus dilandasi oleh nilai-nilai dalam Pancasila. Dengan menempatkan Pancasila sebagai ideologi nasional, maka diharapkan semua orientasi kegiatan masyarakat harus bersumber pada ajaran Pancasila.¹⁹

Kendati demikian, memasuki era perkembangan zaman yang semakin tidak sedikit pula muncul berbagai tekanan yang mengoyahkan persatuan dan keyakinan bangsa Indonesia. Oleh karena itu., hukum-hukum yang bersumber pada Pancasila harus selalu hidup dan dinamis mengikuti suasana perkembangan zaman agar memenuhi kemaslahatan umat sehingga tidak boleh kaku dan terpaku, inilah pentingnya dinamika hukum yang bersumber dari Pancasila.²⁰

2016).

16 Suhadi, "Pembangunan Hukum Tanah Nasional Berdasarkan Konsep Negara Hukum Pancasila," *Jurnal Ilmiah Pawiyatan* XXIII, no. 1 (2016): 19.

17 A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara* (Jakarta: Desertasi Universitas Indonesia, 1990).

18 Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia (Pemikiran Dan Pandang)* (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2015).

19 Noor MS Bakry, *Pancasila Yuridis Kenegaraan* (Yogyakarta: Liberty, 1985).

20 Pusat Kajian Otonomi Daerah, "Pemantapan Pancasila Sebagai Sumber Dari Segala Sumber Hukum Di Indonesia Laporan Seminar."

2. Pancasila Sebagai Cita Hukum

Pancasila sejak semula telah dijadikan *Weltanschauung* atau pandangan hidup bangsa Indonesia, sekaligus prinsip-prinsip dasar negara. Dengan demikian, isi pemikiran Pancasila sangat berhubungan dengan nilai-nilai yang mendasari keamnyarakatan. Pancasila sebagai pandangan hidup juga dijadikan sebagai petunjuk (*guidance*) di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.²¹

Jimmy Asshiddiqie, menuturkan dalam bukunya yang berjudul *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, yakni meskipun perumusan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tidak sempurna tetapi semangat penyelenggara negara bersih dan tulus hati dalam menjalankan konstitusi, baik tertulis maupun yang tidak tertulis, maka kekurangan dalam perumusan Pasal Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tidak akan merintang jalannya penyelenggaraan negara dengan sebaik-bainya menuju terwujudnya cita-cita bangsa berdasarkan kelima sila Pancasila yang dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.²² Politik hukum sebagai kebijakan yang diambil dalam mewujudkan tujuan hukum dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat diselaraskan dengan kesepakatan bangsa tentang adanya empat pilar penyangga kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Empat pilar tersebut adalah (1) Pancasila, (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (3) Negara Kesatuan Republik Indonesia, (4) Bhinneka Tunggal Ika.²³

Posisi Pancasila yang disejajarkan dengan ketiga pilar lainnya, menurut Kaelan dalam bukunya mengatakan bahwa menyatukan Pancasila dengan memposisikan sama dengan Undang-Undang Dasar, NKRI dan Bhineka Tunnggal Ika merupakan suatu yang dapat menimbulkan kesesatan pengetahuan (*Epistemology Mistake*) tentang Pancasila. Kedudukan Pancasila yang poko adalah sebagai *Philosophisce Grondslag* (Dasar Filsafat Negara) yang

21 Syahrul Kirom, "Filsafat Ilmu Dan Arah Pengembangan (Relevansinya Dalam Mengatasi," *Jurnal Filsafat* 21 (2011): 104.

22 Jimmy Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2005).

23 Ahmad Muladi, *Politik Hukum* (Padang: Academia, 2013).

berarti merupakan dasar dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan NKRI, sedangkan Bhinneka Tunggal Ika merupakan simbol kebangsaan Indonesia.²⁴ Akan tetapi terlepas dari pro-kontra tersebut di atas yang terpenting adalah semangat jiwa atau rohnya negara hukum Indonesia itu adalah Pancasila, baik sebagai ideologi negara, sebagai *Philosophie Grondslag* atau filsafat hidup berbangsa dan bernegara, maupun sebagai norma dasar (*Grundnorm*) dalam sistem hukum Indonesia.²⁵

b) Analisis/Pembahasan

1. Teori *Stufenbautheory* Kelsen dan Pengelompokan Hukum Nawiasky Dalam Kedudukan Pancasila Sebagai Norma Dasar

Sumber Hukum pada hakikatnya adalah tempat kita dapat menemukan dan menggali hukumnya.²⁶ Adanya sumber hukum sebagai tempat untuk menggali dan menemukan hukum dalam suatu masyarakat dan negara, mengakibatkan hukum memiliki tatanan tersendiri. Menurut Adolf Merkl, suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif oleh karena itu masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut dan terhapus pula.²⁷

Berdasarkan teori Adolf Merkl tersebut, dalam teori jenjang normanya Hans Kelsen juga mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufenbautheori*), dimana ia berpendapat bahwa norma hukum- norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar

24 Kaelan, *Pendidikan Pancasila Untuk Perguruan Tinggi*.

25 Widodo EKatjahjana, *Negara Hukum, Konstitusi Dan Demokrasi, Dinamika Dalam Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Jember: Jember University Press, 2015).

26 Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Revisi (Yogyakarta: Cahaya Alam Pustaka, 2010).

27 Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan 1 (Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan)* (Jakarta: PT. Kanisius, 2007).

pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif. Sehingga kaidah dasar diatas sering disebut dengan “*grundnorm*” atau “*ursprungnorm*”.²⁸ Menurut Kelsen, *grundnorm* pada umumnya adalah *meta juridisch*, bukan produk badan pembuat undang-undang (*de wetgeving*), bukan bagian dari peraturan perundang-undangan, namun merupakan sumber dari semua sumber dari tatanan peraturan perundang-undangan yang berada dibawahnya. Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada dibawahnya sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*.²⁹

Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norma yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (*Inferior*) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu Hierarki.³⁰

Konsep norma dasar Kelsen, Nawiasky mengafirmasi meskipun dengan sebutan lain yaitu *Staatfundamentalnorm*.

28 Ni'matul Huda, *UUD 1945 Dan Gagasan Amandemen Ulang* (Jakarta: Rajawali Press, 2008).

29 Ni'matul Huda.

30 Aziz Syamsudi, *Proses Dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Cetakan Pe (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).

Nawiasky menegaskan, norma dasar atau norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) adalah norma tertinggi dalam suatu negara dan norma ini merupakan norma yang paling tinggi, yang artinya norma tersebut tidak dibentuk oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat ditetapkan terlebih dahulu oleh suatu masyarakat dalam suatu negara (*pre-supposed*) atau yang menjadi norma untuk bergantung bagi norma-norma yang ada di bawahnya. Bahkan ia juga menegaskan bahwa isi norma fundamental negara merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar.³¹

Hans Nawiasky berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara juga berkelompok-kelompok.

Hans Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas:³²

- a. Kelompok I, *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara)
- b. Kelompok II, *Staatgrundgesetz* (aturan dasar/pokok negara)
- c. Kelompok III, *Formell Gesetz* (undang-undang formal)
- d. Kelompok IV, *Verdonung & Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom)

Apabila menelaah pada pada norma dasar menurut kelsen dan norma fundamental negara menurut Hans Nawiasky maka norma dasar yang menjadi pokok yang menginduki bagi norma-norma lain dalam tatanan norma di Indonesia, maka yang dimaksud *staatsfundamentalnorm* adalah Pancasila, yang lahir pada 1 Juni 1945 tersebut. Dalam menegaskan kedudukan suatu norma dasar atau norma tertinggi tersebut, kelsen juga menjelaskan pola hubungan antar norma melalui teori teori hirarkis norma atau yang biasa disebut dengan *stufenbau*. Dimana dalam teori hirarkis ini, sifat antara peraturan atau norma yang membentuk norma lain bersifat superordinasi dan subordinasi. Norma yang menentukan

31 Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara (Diterjemahkan Dari Buku Hans Kelsen "Generally Theory of Law and State")* (Bandung: Nusa Media, 2014).

32 Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan 1 (Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan)*.

norma lain adalah norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah.³³ Menurut Achmad Ali, stufenbautheorie Kelsen merupakan peraturan hukum keseluruhannya dari norma dasar yang berada di puncak piramida, dan semakin ke bawah semakin beragam dan menyebar. Norma dasar teratas adalah bersifat abstrak dan semakin ke bawah semakin konkrit. Dalam proses itu, apa yang semula berupa sesuatu yang “seharusnya”, berubah menjadi sesuatu yang “dapat” dilakukan.³⁴

Keberadaan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum kembali dipertegas dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 1 TAP MPR itu memuat tiga ayat yaitu:

- a. Sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan
- b. Sumber hukum terdiri dari sumber hukum tertulis dan tidak tertulis
- c. Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

2. Pancasila Sebagai Landasan Filosofis pada Konsideran Menimbang

Pancasila dalam fungsi dan kedudukannya sebagai falsafah bangsa Indonesia memiliki peran untuk mengayomi dan melindungi berbagai kepentingan bagi rakyat. Menurut Notonagoro dengan mencantumkan Pancasila ke dalam Pembukaan Undang-Undang

33 Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara (Diterjemahkan Dari Buku Hans Kelsen “Generally Theory of Law and State”)*.

34 Achmad Ali, *Mennguak Teori Hukum Dan Teori Peradilan* (Makassar: Kencana, 2009).

Dasar 1945, maka Pancasila telah mendapatkan legitimasi baik filosofis, yuridis, dan politis, sehingga Pancasila harus dipandang sebagai *staats fundamental norm*. Konsekuensinya, maka secara yuridis nilai-nilai yang ada dalam Pancasila harus diderivasikan ke dalam UUD dan seluruh peraturan perundangan.³⁵

Pancasila pada pokoknya tidak dapat dipisahkan dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah sebagai wujud jasadnya, sedangkan Pancasila adalah rohnya. Setidaknya terdapat tiga kualitas materi Pancasila yaitu: *pertama*, muatan Pancasila merupakan muatan filosofis bangsa Indonesia. *Kedua*, muatan Pancasila sebagai identitas hukum nasional. *Ketiga*, Pancasila tidak menentukan perintah, larangan dan sanksi melainkan hanya menentukan asas-asas fundamental bagi pembentukan hukum (meta-juris).³⁶

Pembentukan Peraturan perundang-undangan didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan memperhatikan adanya tiga landasan dasar yang tidak boleh ditinggalkan, yakni adanya landasan filosofis, landasan yuridis, dan landasan sosiologis. Landasan Filosofis akan menjadi dasar dalam menyusun salah satu konsideran menimbang (unsur filosofis) dalam UU yang dibentuk.³⁷ Landasan Filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa UU yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁸ Maka sudah menjadi suatu kewajiban bagi pembentuk peraturan perundang-undangan untuk senantiasa memperhatikan adanya suatu cita hukum Bangsa Indonesia, yakni

35 Kaelan, *Revitalisasi Dan Reaktualisasi Pancasila Sebagai Dasar Filsafat Dan Ideologi Bangsa Dan Negara*.

36 Dani Pingsang, "Falsafah Pancasila Sebagai Norma Dasar (Grundnorm) Dalam Rangka Pengembangan Sistem Hukum Nasional," *Jurnal Hukum UNSRAT XX*, no. 3 (2012): 8.

37 Kaelan, *Etika Kehidupan Berbangsa: Prinsip-Prinsip Etika Dalam Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara Berdasarkan Pancasila* (Jakarta: Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan rakyat, 2018).

38 Kaelan.

Pancasila.

Tidak sedikit produk hukum yang dihasilkan baik pada tataran pusat maupun daerah yang inskonsistensi secara vertikal.³⁹ Salah satu sebab banyaknya peraturan perundang-undangan yang disharmoni dengan peraturan di atasnya dikarenakan nilai-nilai Pancasila yang belum terdistribusikan dengan baik. Disharmoni peraturan perundang-undangan memiliki makna adanya ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya. Hal ini tentu bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum baik secara materiil maupun formil.

Kebanyakan dari produk hukum tersebut adalah peraturan perundang-undangan yang memiliki kaitannya dengan hal-hal strategis, seperti undang-undang yang berkaitan dengan sumber daya alam, pengaturan terkait jabatan, dan berbagai jenis peraturan lainnya yang masih menimbulkan potensi *abuse of power*. Maka menjadi sangat penting untuk melembagakan Pancasila dalam setiap peraturan perundang-undangan yang ada melalui konsideran menimbang dalam setiap peraturan perundang-undangan. Namun pelembagaan Pancasila ke dalam semua tataran peraturan perundang-undangan memiliki konsekuensi tersendiri yakni, berkaitan dengan siapa yang akan berwenang untuk mengawasi setiap pembentukan peraturan perundang-undangan yang memperhatikan Pancasila hingga pada tataran paling bawah. Hal ini juga selaras dengan adanya penyerahan sebagian besar kewenangan Pemerintah kepada Pemerintah Daerah telah menempatkan Daerah menjadi ujung tombak pembangunan nasional untuk menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata, tidak terkecuali dalam bidang pelaksanaan peraturan perundang-undangan.⁴⁰

Kontrol terhadap norma hukum, khususnya dalam penyelarasan setiap peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dapat dikonstruksikan dengan mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*). Terdapat tiga bentuk

39 Wasis Susetio, "Disharmoni Perundang-Undangan Di Bidang Agraria," *Lex Jurnalica* 10, no. 3 (2013): 136.

40 M. Taufiqrohman, "Peran Perancang Perundang-Undangan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Sumatera Baray Dalam Pengawasan Produk Hukum Daerah Melalui Executive Review," *Soumatra Law Review* 2, no. 2 (2019): 271.

pengawasan atau pengendalian norma hukum dalam peraturan perundang-undangan yaitu: *pertama*, kontrol yuridis, yaitu pengawasan/pengendalian peraturan perundang-undangan melalui uji materil (*judicial review*); *kedua*, kontrol administratif, yaitu pengawasan atau pengendalian peraturan perundang-undangan oleh eksekutif atau lembaga administrasi yang menjalankan fungsi “*bestuur*” di bidang eksekutif; dan *ketiga*, kontrol politik, yaitu pengawasan/pengendalian peraturan perundang-undangan oleh lembaga politik misalnya parlemen.⁴¹

Oleh sebab itu menjadi konsekuensi logis untuk memformulasikan kontrol terhadap peraturan perundang-undangan dalam rangka melembagakan Pancasila sebagai landasan mengingat konsideran menimbang setiap peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan Pancasila merupakan sumber daripada sumber hukum yang tertinggi di Negara Indonesia. Bentuk pengawasan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan mulai dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan sampai tahap pengundangan. Inilah kemudian dapat di rencanakan bagaimana ketiga sistem kontrol terhadap peraturan perundang-undangan itu dilaksanakan.

Dalam hal kontrol oleh eksekutif, Kementerian Hukum dan HAM merupakan salah satu kementerian yang dibentuk guna membantu tugas-tugas presiden (eksekutif) di dalam permasalahan-permasalahan yang menyangkut pelaksanaan tugas pemerintah di bidang hukum yang menyangkut substansi dan perkembangannya.⁴² Maka, dengan adanya pelembagaan Pancasila dalam setiap landasan menimbang peraturan perundang-undangan, harus menjadi tolok ukur utama dalam pengharmonisasian peraturan perundang-undanga, sehingga penyamaan persepsi dalam satu kerangka hukum nasional merupakan satu kesatuan utuh yang berkiblat pada Pancasila.

41 Taufiqurohman.

42 Taufiqurohman.

Kemudian, terkait dengan pengujian suatu peraturan perundang-undangan (*judicial review*) dengan menggunakan batu uji Pancasila merupakan suatu hal yang penting. Meskipun dapat dikatakan bahwa Pancasila bersifat *meta juris*, namun bukan berarti nilai-nilai yang terkandung di dalamnya tidak dapat menjadi tolok ukur pengujian suatu undang-undang. Maka menjadi penting untuk mengkonstruksikan ulang terkait dengan lembaga *judicial review* yang dalam hal ini perlu untuk menyatu atapun lembaga yang ada untuk mendukung pengharmonisasian peraturan perundang-undangan. Urgensi *judicial activism* dalam pengambilan keputusan yudisial juga sangat diperlukan untuk mereorientasikan Pancasila pada setiap peraturan perundang-undangan yang ada. Berbicara terkait batu uji dalam pengujian peraturan perundang-undangan dalam kaitannya menjadikan Pancasila sebagai salah satu konsideran menimbang bukan berarti Pancasila adalah satu-satunya yang menjadi batu uji, tentu ada aturan-aturan lain yang merupakan derivasi daripada Pancasila itu sendiri yang menjadi batu uji konkret dalam setiap pengujian peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat dimaknai bahwa setiap bentuk aturan derivasi Pancasila harus dapat membawa marwah daripada nilai-nilai luhur Pancasila.

C. KESIMPULAN

Keberadaan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum dalam tatanan hukum nasional masih belum dapat diterapkan secara praksis. Pengaruh reformasi ternyata membuat status Pancasila dalam tatanan hukum mengalami ketergerusan. Menguatnya pluralisme hukum yaitu menerapkan beragam sistem hukum yang mengakibatkan keberadaan Pancasila menjadi semakin termarginalkan, sehingga menimbulkan disharmonisasi antara peraturan perundang-undangan seperti adanya UU dan Perda yang bertentangan dengan UUD 1945 dan Pancasila. Maka dari itu, untuk dapat menerapkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum dalam sistem hukum nasional diupayakan dua cara yaitu: pertama, menjadikan Pancasila sebagai suatu aliran hukum agar tidak ada lagi pluralisme hukum yang terbukti saling kontradiksi satu sama lain. Terutama pula agar dalam

berhukum, negara Indonesia memiliki suatu sistem hukum yang utuh dan imparial yang sesuai dengan karakter dan kebutuhan perkembangan masyarakat Indonesia. Kedua, mendudukan Pancasila sebagai puncak dalam hirarki peraturan perundangan-undangan agar Pancasila memiliki daya mengikat terhadap segala peraturan perundang-undangan. Hal tersebut sesuai dengan adanya teori menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norm yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Begitu pula menurut Nawiasky, maka norma dasar yang menjadi pokok yang menginduki bagi norma-norma lain dalam tatanan norma di Indonesia, maka yang dimaksud *staatsfundamentalnorn* adalah Pancasila, yang lahir pada 1 Juni 1945 tersebut. Dengan demikian, Pancasila tidak lagi sekadar normatif-semantik sebagai sumber segala sumber hukum tetapi benar-benar dapat diterapkan dalam sistem hukum nasional. Penerapan Pancasila sebagai dasar tertinggi bagi norma yang lainnya dapat dimantapkan dalam landasan filosofis konsideran menimbang setiap peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga setiap penyelenggaraan negara akan selalu sesuai dengan konsensus dan cita hukum bangsa Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Achmad Ali. *Mennguak Teori Hukum Dan Teori Peradilan*. Makassar: Kencana, 2009.
- Ahmad Muladi. *Politik Hukum*. Padang: Academia, 2013.
- Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Desertasi Universitas Indonesia, 1990.

- Aziz Syamsudi. *Proses Dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*. Cetakan Pe. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Dani Pinsang. “Falsafah Pancasila Sebagai Norma Dasar (Grundnorm) Dalam Rangka Pengembangan Sistem Hukum Nasional.” *Jurnal Hukum UNSRAT XX*, no. 3 (2012): 8.
- EKatjahjana, Widodo. *Negara Hukum, Konstitusi Dan Demokrasi, Dinamika Dalam Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jember: Jember University Press, 2015.
- Hans Kelsen. *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara (Diterjemahkan Dari Buku Hans Kelsen “Generally Theory of Law and State”)*. Bandung: Nusa Media, 2014.
- Imas Novita Juaningsih. “Polemik Revisi Undang-Undang Minerba Dalam Dinamika Tata Negara Indonesia.” “*Adalah*” *Buletin Hukum Dan Keadilan* 4, no. 3 (2020): 106.
- Jimmy Asshiddiqie. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2005.
- Kaelan. *Etika Kehidupan Berbangsa: Prinsip-Prinsip Etika Dalam Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara Berdasarkan Pancasila*. Jakarta: Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan rakyat, 2018.
- . *Pendidikan Pancasila Untuk Perguruan Tinggi*. Revisi kes. Yogyakarta: Paradigma, 2016.
- . *Revitalisasi Dan Reaktualisasi Pancasila Sebagai Dasar Filsafat Dan Ideologi Bangsa Dan Negara*. Yogyakarta: Paradigma, 2017.
- Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan 1 (Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan)*. Jakarta: PT. Kanisius, 2007.
- Ni’matul Huda. *UUD 1945 Dan Gagasan Amandemen Ulang*. Jakarta: Rajawali Press, 2008.
- Noor MS Bakry. *Pancasila Yuridis Kenegaraan*. Yogyakarta: Liberty, 1985.

- Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2024. *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012.
- Pusat Kajian Otonomi Daerah. "Pemantapan Pancasila Sebagai Sumber Dari Segala Sumber Hukum Di Indonesia Laporan Seminar." Jember, n.d.
- Sentot Sudarwanto dan Dona Budi Kharisma, Al. "Omnibus Law Dan Izin Lingkungan Dalam Konteks Pembangunan Berkelanjutan." *Jurnal Rechtsvinding* 9, no. 1 (2020): 119.
- Sri Soemantri. *Hukum Tata Negara Indonesia (Pemikiran Dan Pandang)*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2015.
- Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum*. Revisi. Yogyakarta: Cahaya Alam Pustaka, 2010.
- Suhadi. "Pembangunan Hukum Tanah Nasional Berdasarkan Konsep Negara Hukum Pancasila." *Jurnal Ilmiah Pawiyatan XXIII*, no. 1 (2016): 19.
- Syahrul Kirom. "Filsafat Ilmu Dan Arah Pengembangan (Relevansinya Dalam Mengatasi)." *Jurnal Filsafat* 21 (2011): 104.
- Tami Rusli. "Pembangunan Hukum Berdasarkan Cita Hukum Pancasila." *Pranata Hukum* 6, no. 1 (2017): 2.
- Taufiqurohman, M. "Peran Perancang Perundang-Undangan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Sumatera Baray Dalam Pengawasan Produk Hukum Daerah Melalui Executive Review." *Soumatra Law Review* 2, no. 2 (2019): 271.
- Wasis Susetio. "Disharmoni Perundang-Undangan Di Bidang Agraria." *Lex Jurnalica* 10, no. 3 (2013): 136.
- Yopi Gunawan, Kristian. *Perkembangan Konsep Negara Hukum Dan Negara Hukum Pancasila*. Bandung: Refika Aditama, 2015.

Perundang-undangan

UUD Negara Republik Indonesia Tahun

1945.

Ketetapan MPR Nomor XX/ MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia

Ketetapan MPR Nomor V/MPR.1973 Tentang Peninjauan Produk-Produk yang Berupa Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia

Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1978 Tentang Perlunya Penyempurnaan Yang Termaktub dalam Pasal 3 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1973

Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan.

Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Sidoarjo Tahun 2003-2013

PEMBUMIHAN PANCASILA SEBAGAI BINTANG PENUNTUN HUKUM DI INDONESIA

Oleh: **Jamal Wiwoho, Munawar Kholil**

Universitas Sebelas Maret
jamalwiwoho@yahoo.com,
munawarkholil@staff.uns.ac.id

ABSTRACT

The system of legal norms of the Republic of Indonesia as a whole is a hierarchical (tiered) system. Pancasila as the basis of the philosophy of the State of Indonesia in the order of Indonesian law as a basic norm. This is legitimized in Article 2 of Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Laws and Regulations which states that Pancasila is the source of all sources of state law. State fundamental norms which are the highest norms in a country are norms that are not formed by a higher norm, but are pre-supposed or predetermined by the people in a country and are the norms on which legal norms depend on underneath. In an implementation of the state of an instrument that must be fulfilled in order to achieve the rights and obligations of citizens, and the state is a legal instrument as a result of the derivation of the basic philosophy of the state of Pancasila. So that it can create the ideals of the law of Pancasila to be able to fulfill both constitutive and regulative functions. This becomes important because Pancasila, which was born authentically from the nation's culture, is the guiding principle in running the country. Pancasila as a legal guide in Indonesia can answer as the basic foundation of every challenge that arises in the implementation of the state, both challenges that are born from within and from outside the country, and for that Pancasila is able to transform in accordance with the conditions experienced by the nation. Therefore it is important for Pancasila to really be attached to the

implementation of the state and every citizen to ground the Pancasila so as not to lose its identity as a nation.

Keywords: *Law, Nation, Norms, Pancasila.*

ABSTRAK

Sistem norma hukum negara Republik Indonesia secara keseluruhan merupakan suatu sistem hierarkis (berjenjang). Pancasila sebagai dasar filsafat Negara Indonesia dalam tertib hukum Indonesia berkedudukan sebagai norma dasar. Hal tersebut terlegitimasi dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dimana disebutkan bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara. Norma fundamental negara yang merupakan norma tertinggi dalam suatu negara ini merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya. Dalam suatu pelaksanaan kenegaraan suatu piranti yang harus dipenuhi demi tercapainya hak dan kewajiban warga negara, maupun negara adalah perangkat hukum sebagai hasil derivasi dari dasar filsafat negara Pancasila. Sehingga dapat menciptakan cita hukum Pancasila untuk dapat memenuhi fungsi *konstitutif* maupun fungsi *regulative*. Hal tersebut menjadi penting karena Pancasila yang lahir secara otentik dari kultur dan budaya bangsa menjadi pedoman pelaksana dalam menjalankan negara. Pancasila sebagai bintang penuntun hukum di Indonesia dapat menjawab sebagai landasaan dasar setiap tantangan yang timbul dalam pelaksanaan bernegara, baik tantangan yang lahir dari dalam maupun dari luar negara dan untuk itu Pancasila mampu bertransformasi sesuai dengan kondisi yang dialami bangsa. Maka dari itu penting untuk Pancasila benar benar melekat pada pelaksanaan bernegara maupun setiap warga negara untuk membumikan Pancasila agar tidak kehilangan identitasnya sebagai bangsa.

Kata Kunci : Hukum, Bangsa, Norma, Pancasila.

A. PENDAHULUAN

Pancasila lahir atas kesepakatan bersama para *founding fathers* bangsa Indonesia yang benar-benar digali dari nilai-nilai yang ada pada bangsa ini dan cita kehidupan berbangsa yang majemuk serta dapat mengikuti perkembangan dunia. Pancasila digagas untuk menjadi pedoman dalam bernegara atau sering kita kenal dengan ideologi berbangsa. Saat ini secara konkret disebutkan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dimana disebutkan bahwasanya Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara. Hal ini dapat dimaknai bahwanya Pancasila harus hidup dan bernyawa dalam setiap peraturan yang lahir di negara ini. Hal ini penting untuk tetap dapat mempertahankan identitas berbangsa dan bernegara. Hal ini juga kemudian secara tidak langsung dibenarkan oleh sebuah konsepsi yang disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie dimana salah satu prinsip pokok negara hukum yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*) dimana adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi.¹ Dalam perjalanan berbangsa juga Pancasila diuji dalam setiap kondisi. Pancasila diuji kedudukannya dan pelaksanaan untuk permasalahan yang timbul baik dari dalam maupun dari luar. Sejauh mana sebenarnya Pancasila ini dapat bertahan untuk menjawab setiap masalah yang hadir di Indonesia. Dengan didasarkan pada bentuk negara hukum dan pemahaman tentang jenjang hukum yang ada, Penulis bermaksud menggambarkan bagaimana Pancasila kemudian dijadikan sebagai sumber hukum dan dasar negara sehingga kemudian Pancasila didudukkan untuk dapat menjadi bintang penuntun hukum yang hidup dan tumbuh secara nyata di Indonesia.

1 Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, https://pn-gunungsitoli.go.id/assets/image/files/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf, diakses pada tanggal 30 April 2020.

B. PEMBAHASAN

a) Kajian Teori

1. Teori tentang Negara Hukum

Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah “*rechtstaat*”.² Istilah lain yang digunakan dalam hukum Indonesia adalah *the rule of law*, yang juga digunakan untuk maksud “negara hukum”. Notohamidjojo menggunakan kata-kata “... maka timbul juga istilah negara hukum atau *rechtstaat*”.³ Djokosoetono mengatakan bahwa “negara hukum yang demokratis sesungguhnya istilah ini adalah salah, sebab kalau kita hilangkan *demokratische rechtsstaat*, yang penting dan primair adalah *rechtsstaat*.”⁴

Sementara itu, Muhammad Yamin menggunakan kata negara hukum sama dengan *rechtsstaat* atau *government of law*, sebagaimana kutipan pendapat berikut ini:

“polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara Republik Indonesia ialah negara hukum (*rechtsstaat, government of law*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang.”⁵

Konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte dan lain sebagainya dengan menggunakan istilah Jerman “*rechtsstaat*”. Dalam tradisi Anglo-Saxon pengembangan konsep negara hukum dipelopori oleh A. V. Dicey dengan istilah “*the rule of law*”.⁶

2 Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat-Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm.30.

3 O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970), hlm.27.

4 Padmo Wahyono, *Guru Pinandita*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984), hlm. 67.

5 Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonseia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 72.

6 Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 34.

Suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum apabila memenuhi unsur-unsur negara hukum. Friedrich Julius Stahl dengan menggunakan istilah “*rechtsstaat*” mengemukakan ciri-ciri suatu negara hukum sebagai berikut:

1. Adanya pengakuan atas hak-hak dasar manusia.
2. Adanya pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan
4. Adanya Peradilan Tata Usaha Negara.⁷

A. V Dicey mengemukakan unsur-unsur *the rule of law* sebagai berikut:

1. *supremacy of law.*
2. *equality before the law.*
3. *constitution based on human rights.*⁸

Menurut pendapat Hadjon, kedua terminologi yakni *rechtstaat* dan *the rule of law* tersebut ditopang oleh latar belakang sistem hukum yang berbeda. Istilah *Rechtsstaat* merupakan buah pemikiran untuk menentang absolutisme, yang sifatnya revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*. Sebaliknya, *the rule of law* berkembang secara evolusioner, yang bertumpu atas sistem hukum *common law*.⁹

Setelah menelaah pendapat para ahli hukum tata negara, Teguh Prasetyo mengemukakan bahwa secara formal istilah negara hukum dapat disamakan dengan *Rechtsstaat* ataupun *Rule of Law*, karena ketiga istilah ini memiliki arah dan tujuan yang sama menghindari adanya kekuasaan yang bersifat absolut dan mengedepankan serta menyatakan adanya pengakuan serta perlindungan akan hak-hak asasi manusia. Adapun perbedaan yang dapat diungkapkan hanya terletak pada segi historis masing-masing tentang sejarah dan sudut pandang suatu bangsa. Layaknya ahli-ahli Hukum Eropa Kontinental seperti Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl

7 Oemar Seno Adji, *Prasarana Dalam Indonesia Negara Hukum*, Simposium UI Jakarta, 1966, hlm. 24.

8 Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, *Loc.cit.*, hlm. 34.

9 Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, *Op.cit.*, hlm. 72.

menggunakan istilah *rechtsstaat* sedangkan ahli-ahli Anglo-Saxon seperti Dicey memakai istilah *Rule of Law*. Mungkin penyebutan ini hanyalah bersifat teknis yuridis untuk mengungkapkan suatu kajian ilmu bidang hukum yang memiliki pembatasan karena, bagaimanapun juga, paham klasik akan terus mengilhami pemahaman para ahli-ahli hukum seperti halnya konsep negara tidak dapat campur tangan dalam urusan warganya, terkecuali dalam hal yang menyangkut kepentingan umum seperti adanya bencana atau hubungan antar-negara. Konsepsi ini yang dikenal dengan “Negara adalah Penjaga Malam” (*Nachtwachterstaat*).¹⁰

Menurut pendapat Jimly Asshiddiqie, terdapat tiga-belas prinsip pokok Negara Hukum (*Rechtsstaat*) yang berlaku di zaman sekarang, yang dirumuskan konsepsi dan penerapannya dalam situasi Indoensia dewasa ini. Ketiga-belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law*, ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya. Adapun prinsip-prinsip dimaksud adalah sebagai berikut:¹¹

1. Supremasi hukum (*Supremacy of Law*): Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi.
2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*): Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normative dan dilaksanakan secara empirik.
3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*): Dalam setiap Negara Hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis.
4. Pembatasan Kekuasaan: Adanya pembatasan kekuasaan Negara dan organ-organ Negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal.
5. Organ-Organ Eksekutif Independen: Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan

10 Teguh Prasetyo, “*Rule Of Law Dalam Dimensi Negara Hukum Indonesia*”, Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum Edisi Oktober 2010, hlm. 136

11 Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, Op.cit.

kelembagaan pemerintahan yang bersifat “independent”, seperti bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian dan kejaksaan. Selain itu, ada pula lembaga- lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum, lembaga Ombudsman, Komisi Penyiaran, dan lain sebagainya. Lembaga, badan atau organisasi-organisasi ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan ataupun pemberhentian pimpinannya. Independensi lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan.

6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak: Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap Negara Hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi).
7. Peradilan Tata Usaha Negara: Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama Negara Hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap Negara Hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi Negara dan dijalankannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara.
8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*): Di samping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, Negara Hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan pembentukan mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya, baik dengan pelebagaannya yang berdiri sendiri di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung ataupun dengan mengintegrasikannya ke dalam kewenangan Mahkamah Agung yang sudah ada sebelumnya.
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia: Adanya perlindungan

konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu Negara Hukum yang demokratis.

10. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*): Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat.
11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*): Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum.
12. Transparansi dan Kontrol Sosial: Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran.
13. Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa: Khusus mengenai cita Negara Hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila, ide kenegaraan kita tidak dapat dilepaskan pula dari nilai Ketuhanan Yang Maha Esa yang merupakan sila pertama dan utama Pancasila. Karena itu, di samping ke-12 ciri atau unsur yang terkandung dalam gagasan Negara Hukum Modern seperti tersebut di atas, unsur ciri yang ketigabelas adalah bahwa Negara Hukum Indonesia itu menjunjung tinggi nilai-nilai ke-Maha Esaan dan ke-Maha Kuasa-an Tuhan. Artinya, diakuinya prinsip supremasi hukum tidak mengabaikan keyakinan mengenai ke-Maha Kuasa-an Tuhan Yang Maha Esa yang diyakini sebagai sila pertama dan utama dalam Pancasila.

2. Teori tentang Jenjang Norma Hukum

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*Stufentheorie*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*).¹²

Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan *gantungan* bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *presupposed*.¹³

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*).¹⁴

Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan dasar bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif, oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula.¹⁵

Berdasarkan teori dari Adolf Merkl tersebut maka dalam teori jenjang normanya Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu norma

12 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1945), hlm.

113. Lihat Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm. 41.

13 *Ibid.*

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*, hlm. 41-42.

hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya.¹⁶

Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang berada di bawahnya.¹⁷

Dalam membahas masalah struktur norma dan struktur lembaga terdapat teori yang dikemukakan oleh Benyamin Akzin yang ditulis dalam bukunya yang diberi judul '*Law, State, and International Legal Order*'.¹⁸

Benyamin Akzin mengemukakan bahwa pembentukan norma-norma hukum publik itu berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum Privat. Apabila dilihat pada struktur norma (*Norm Structure*), hukum Publik itu berada di atas hukum privat, sedangkan apabila dilihat dari struktur lembaga (*Institution Structure*) maka lembaga-lembaga negara (*Public Authorities*) terletak di atas masyarakat (*population*).¹⁹

Dalam hal pembentukannya, norma-norma hukum Publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara (penguasa negara, wakil-wakil rakyat) atau disebut juga supra struktur, sehingga dalam hal ini terlihat jelas bahwa norma-norma hukum yang diciptakan oleh lembaga-lembaga negara ini mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada norma-norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat atau disebut juga infra struktur.²⁰

Oleh karena norma hukum Publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara, maka sebenarnya dalam pembentukannya harus dilakukan secara lebih berhati-hati, sebab norma-norma hukum Publik ini harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan masyarakat, jadi berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum Privat.²¹

16 *Ibid.*, hlm. 42.

17 *Ibid.*

18 *Ibid.*, hlm. 43.

19 *Ibid.*

20 *Ibid.*, Lihat Benyamin Akzin, *Law, State and International Legal Order Essays in Honor of kelsen*, (Knoxville: The University of Tennessee Press, 1964), hlm. 3-5.

21 *Ibid.*

Norma-norma dalam hukum Privat itu biasanya selalu sesuai dengan kehendak/keinginan masyarakat oleh karena hukum Privat ini dibentuk oleh masyarakat yang bersangkutan dengan perjanjian atau transaksi yang bersifat perdata, sehingga masyarakat dapat merasakan sendiri apakah norma hukum yang terdapat dalam perjanjian atau transaksi tersebut sesuai dengan kehendak dan keinginan masyarakat atau tidak.²²

Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul '*Allgemeine Rechtslehre*' mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, maka suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.²³

Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara terdiri atas empat kelompok besar yaitu:

Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara),

Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara)

Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang 'formal'),

Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana & Aturan otonom)²⁴

Kelompok-kelompok norma hukum tersebut hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum setiap negara walaupun mempunyai istilah yang berdeda-beda ataupun adanya jumlah norma hukum yang

22 *Ibid.*

23 *Ibid.*, hlm. 44.

24 *Ibid.*, hlm. 44-45. Lihat Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, (Einsiedeln/Zurich/Koln: Benziger, cet.2, 1948), hlm. 31 dst.

berbeda dalam tiap kelompoknya.²⁵

Norma hukum yang tertinggi dan merupakan kelompok pertama dalam hoerarki norma hukum negara adalah ‘*Staatsfundamentalnorm*’. Istilah *Staatsfundamentalnorm* ini diterjemahkan oleh Notonagoro dalam pidatonya pada Dies Natalis Universitas Airlangga yang pertama (10 November 1955) dengan Pokok Kaidah Fundamental Negara²⁶ kemudian Joeniarto, dalam bukunya yang berjudul ‘Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia’ menyebutnya dengan istilah Norma Pertama,²⁷ sedangkan A.Hamid S. Attamimi menyebutkan istilah ‘*Staatsfundamentalnorm*’ ini dengan ‘Norma Fundamental Negara’.²⁸

Norma fundamental negara yang merupakan norma tertinggi dalam suatu negara ini merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat ‘*pre-supposed*’ atau ‘ditetapkan terlebih dahulu’ oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya. Norma yang tertinggi ini tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, oleh karena jika norma yang tertinggi itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi maka ia bukan merupakan norma yang tertinggi.²⁹

Menurut Hans Nawiasky, isi *Staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *Staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Ia ada terlebih dulu sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar. Konstitusi menurut Carl Schmitt merupakan keputusan atau konsensus bersama tentang sifat dan bentuk suatu kesatuan politik (*eine Gesamtentscheidung Über Art und*

25 *Ibid.*, hlm. 45.

26 Notonagoro, *Pancasila Dasar Falsasah Negara (Kumpulan Tiga Uraian Pokok-pokok Persoalan tentang Pancasila, cet 7*, (Jakarta: Bina Aksara, 1988), hlm. 27.

27 Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia, Cet ke-1*, (Jakarta: Bina Aksara, 1982), hlm. 6.

28 A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu PELITA I-PELITA IV)*, (Jakarta: Disertasi Doktor Universitas Indonesia, 1990), hlm. 359 dst. Lihat Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan, Op.cit.*, hlm. 45-46.

29 Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan, Op.cit.*, hlm. 46.

Form einer politischen Einheit), yang disepakati oleh suatu bangsa.³⁰

Selain hal itu Norma Dasar (*Grundnorm* atau disebut juga *Ursprungsnorm* atau *Urnorm*) sebagaimana yang disebutkan bersifat ‘*pre-supposed*’ dan tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dasar berlakunya, sehingga kita perlu menerimanya sebagai sesuatu yang tidak dapat diperdebatkan lagi, sebagai suatu hipotesa, sesuatu yang fiktif, suatu aksioma. Ini diperlukan untuk tidak menggoyahkan lapis-lapis bangunan tata hukum yang pada akhirnya menggantungkan atau mendasarkan diri kepadanya.³¹

Di dalam suatu negara Norma Dasar ini disebut juga *Staatsfundamentalnorm*. *Staatsfundamentalnorm* suatu negara merupakan landasan dasar filosofisnya yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.³²

Berdasarkan uraian tersebut, terlihat adanya persamaan dan perbedaan antara teori jenjang norma (*Stufentheorie*) dari Hans Kelsen dan teori jenjang norma hukum (*die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*) dari Hans Nawiasky.³³

Persamaannya adalah bahwa keduanya menyebutkan bahwa norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis, dalam arti suatu norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, norma yang di atasnya berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi dan tidak dapat ditelusuri lagi sumber dan asalnya, tetapi bersifat ‘*pre-supposed*’ dan ‘*axiomatis*’.³⁴

Perbedaannya adalah 1) Hans Kelsen tidak mengelompokkan norma-norma itu, sedangkan Hans Nawiasky membagi norma-norma itu ke dalam empat kelompok yang berlainan. Perbedaan lainnya adalah 2) teori

30 A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu PELITA I-PELITA IV)*, *Op.cit.*, hlm. 288. Lihat Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, *Op.cit.*, hlm. 46.

31 Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, *Op.cit.*, hlm. 46-47.

32 A Hamid S Attamimi, *UUD 1945, TAP MPR, Undang-Undang (kaitan norma hukum ketiganya)*, (Jakarta: 1981), hlm. 4. Lihat Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, *Op.cit.*, hlm. 47.

33 Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, *Op.cit.*, hlm. 47.

34 *Ibid.*

Hans Kelsen membahas jenjang norma secara umum (*general*) dalam arti berlaku untuk semua jenjang norma (termasuk norma hukum negara), sedangkan Hans Nawiasky membahas teori jenjang norma itu lebih khusus, yaitu dihubungkan dengan suatu negara.³⁵

Selain perbedaan-perbedaan tersebut, 3) di dalam teorinya Hans Nawiasky menyebutkan Norma Dasar Negara itu tidak dengan sebutan *Staatsgrundnorm* melainkan dengan istilah *Staatsfundamentalnorm*. Hans Nawiasky berpendapat bahwa istilah *Staatsgrundnorm* tidak tepat apabila dipakai dalam menyebut Norma Dasar Negara, oleh karena pengertian *Grundnorm* itu mempunyai kecenderungan untuk tidak berubah, atau bersifat tetap, sedangkan di dalam suatu negara Norma Dasar Negara itu dapat berubah sewaktu-waktu karena adanya suatu pemberontakan, kudeta dan sebagainya. Pendapat Nawiasky ini dinyatakan sebagai berikut:

“Norma tertinggi dalam negara sebaiknya tidak disebut *Staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, norma fundamental negara. Pertimbangannya adalah karena *Grundnorm* dari suatu tatanan norma pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi suatu negara mungkin berubah-ubah oleh pemberontakan, *coup d’etat*, *Putsch*, *Anschluss* dan sebagainya”.³⁶

b) Analisis

Pembukaan UUD 1945 mengandung dasar, rangka dan suasana bagi negara dan tertib hukum Indonesia yang pada hakikatnya tersimpul dalam asas kerokhaniaan Pancasila. Dengan demikian konsekuensinya Pancasila asas yang mutlak bagi adanya tertib hukum Indonesia, yang pada akhirnya harus direalisasikan dalam setiap aspek penyelenggaraan Negara.³⁷

Dalam pengertian inilah maka Pancasila berkedudukan sebagai sumber dari segala sumber hukum Indonesia, atau dengan lain perkataan sebagai sumber tertib hukum Indonesia yang tercantum dalam ketentuan

³⁵ *Ibid.*

³⁶ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu PELITA I-PELITA IV)*, *Op.cit.*, hlm. 359. Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, *Op.cit.*, hlm. 47-48.

³⁷ Kaelan, *Pendidikan Pancasila, Edisi Revisi Kesebelas*, (Yogyakarta: Paradigma, 2016), hlm. 110.

tertib hukum tertinggi yaitu Pembukaan UUD 1945, kemudian dijemakan lebih lanjut dalam pokok-pokok pikiran, yang meliputi suasana kebatinan dari UUD 1945. Yang pada hakikatnya perlu dikongkritisasikan (dijabarkan) dalam UUD 1945 (pasal-pasal UUD 1945) serta hukum positif yang lainnya. Kedudukan Pancasila yang demikian ini dapat dirinci sebagai berikut:³⁸

1. Pancasila adalah merupakan sumber dari segala sumber hukum (sumber tertib hukum) Indonesia. Sehingga Pancasila merupakan asas kerokhaniaan tertib hukum yang dalam Pembukaan UUD 1945 dijemakan lebih lanjut ke dalam empat pokok pikiran.
2. Meliputi suasana kebatinan (*geistlichenhintergrund*) dari Undang-Undang Dasar.
3. Mewujudkan cita-cita hukum bagi hukum dasar negara (baik hukum dasar tertulis maupun tidak tertulis).
4. Mengandung norma yang mengharuskan Undang-Undang Dasar mengandung isi yang mewajibkan pemerintah dan lain-lain penyelenggara negara (termasuk pada penyelenggara partai dan golongan fungsional) untuk memelihara budi pekerti (moral) kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur. Hal ini sebagaimana tersimpul dalam pokok pikiran keempat yang bunyinya “Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa, menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab”.
5. Merupakan sumber semangat bagi UUD 1945, bagi para penyelenggara negara, para pelaksana pemerintahan (juga para penyelenggara partai dan golongan fungsional). Hal ini dapat dipahami karena semangat adalah penting dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan negara, karena masyarakat dan Negara Indonesia selalu tumbuh dan berkembang seiring dengan perubahan zaman serta dinamika masyarakat. Dengan semangat yang bersumber pada asas kerokhaniaan negara sebagai pandangan hidup bangsa maka dinamika masyarakat dan negara akan tetap diliputi dan diarahkan asas kerokhaniaan Pancasila.

Sebagai dasar negara, Pancasila merupakan suatu asas kerokhaniaan yang dalam ilmu kenegaraan populer disebut sebagai dasar filsafat negara

³⁸ *Ibid.*, hlm. 110-111.

(*Philosophische Gronslag*). Dalam kedudukan ini Pancasila merupakan sumber nilai dan sumber norma dalam setiap aspek penyelenggaraan negara, termasuk sebagai sumber tertib hukum di negara Republik Indonesia. Konsekuensinya seluruh peraturan perundang-undangan serta penjabarannya senantiasa berdasarkan nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila.³⁹

Dalam konteks inilah maka Pancasila merupakan suatu sumber nilai, norma, dan kaidah baik moral maupun hukum dalam negara Republik Indonesia. Kedudukan Pancasila yang demikian ini justru mewujudkan fungsinya yang pokok sebagai dasar negara Republik Indonesia, yang manifestasinya dijabarkan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu Pancasila merupakan sumber hukum dasar negara baik yang tertulis yaitu Undang-Undang Dasar negara maupun hukum dasar tidak tertulis atau *convensi*.⁴⁰

Negara Indonesia adalah negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum oleh karena itu segala aspek dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan negara diatur dalam suatu sistem peraturan perundang-undangan. Dalam pengertian inilah maka negara dilaksanakan berdasarkan pada suatu konstitusi atau Undang-Undang Dasar Negara. Pembagian kekuasaan, lembaga-lembaga tinggi negara, hak dan kewajiban warga negara, keadilan sosial dan lainnya diatur dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara.⁴¹

Bagi bangsa Indonesia setelah melakukan reformasi terutama dalam bidang hukum Undang-Undang Dasar bagi Negara Republik Indonesia disebut sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkandung di dalamnya Pembukaan UUD 1945 beserta pasal-pasalnyanya yaitu sejumlah 37 Pasal serta Aturan Peralihan berjumlah 3 Pasal dan Aturan Tambahan berjumlah 2 Pasal.⁴²

Dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, keseluruhan sistem norma hukum Negara Republik Indonesia secara keseluruhan merupakan suatu sistem hierarkis (berjenjang). Pancasila

39 *Ibid*, hlm. 180.

40 *Ibid*.

41 *Ibid*.

42 *Ibid*.

sebagai dasar filsafat Negara Indonesia dalam tertib hukum Indonesia merupakan sumber karena berkedudukan sebagai norma dasar negara (*staatsfundamentalnorm*), yang berturut-turut kemudian *verfassungnorm* UUD 1945, *grundgesetznorm* atau ketetapan MPR, serta *gesetznorm* atau Undang-Undang.⁴³

Pancasila yang merupakan esensi dari *staatsfundamentalnorm*, pada hakikatnya berkedudukan sebagai *staatsfundamentalnorm* dalam sistem tertib hukum Indonesia. Konsekuensinya Pancasila merupakan sumber bagi pembentukan pasal-pasal dalam *verfassungnorm* atau Undang-Undang Dasar 1945, sedangkan aturan yang ada dalam *verfassungnorm* atau Undang-Undang 1945, merupakan sumber dan dasar bagi pembentukan aturan-aturan dalam Ketetapan MPR dan juga sekaligus merupakan sumber dan dasar bagi pembentukan *gesetznorm* atau Undang-Undang.⁴⁴

Dalam kedudukan dan fungsi Pancasila sebagai dasar Negara Republik Indonesia, pada hakikatnya merupakan suatu dasar dan asas kerokhaniaan dalam setiap aspek penyelenggaraan negara termasuk termasuk dalam penyusunan tertib hukum Indonesia. Maka kedudukan Pancasila sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 adalah sebagai sumber tertib hukum Indonesia, dalam pengertian sumber peraturan perundang-undangan Indonesia.⁴⁵

Berdasarkan penjelasan tentang isi Pembukaan UUD 1945, yang termuat dalam Berita Republik Indonesia tahun II No. 7, dijelaskan bahwa "...Pembukaan UUD 1945 yang didalamnya terkandung Pokok-Pokok Pikiran, yang meliputi suasana kebatinan dari UUD Negara Indonesia, serta mewujudkan suatu Cita-Cita Hukum, yang menguasai hukum dasar tertulis (UUD) maupun hukum dasar yang tidak tertulis (*convensi*). Adapun Pokok-Pokok Pikiran tersebut dijemlakan (dikongkritisasikan) dalam pasal-pasal UUD 1945. Dalam pengertian ini maka dapat disimpulkan bahwa Pembukaan UUD 1945 adalah sebagai *sumber hukum positif Indonesia*.⁴⁶

Sebagaimana isi yang terkandung dalam penjelasan resmi Pembukaan

43 Kaelan, *Pendidikan Pancasila, Edisi Revisi Kesebelas, Op.cit.*, hlm. 181.

44 *Ibid*, hlm. 181-182., Lihat Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan, Op.cit.*, hlm. 65.

45 *Ibid*, hlm. 182.

46 *Ibid*.

UUD 1945, maka konsekuensinya nilai-nilai yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang 1945 selanjutnya harus dikongkritisasikan ke dalam pasal-pasal UUD 1945 atau *verfassungsnorm* dan selanjutnya dalam realisasinya kemudian dijabarkan dalam peraturan-peraturan hukum positif di bawahnya, seperti Ketetapan MPR atau *grundgesetznorm*, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan peraturan perundang-undangan yang lainnya atau *gesetznorm*.⁴⁷

Kedudukan Pembukaan UUD 1945 dalam kaitannya dengan tertib hukum Indonesia memiliki dua aspek yang sangat fundamental yaitu : pertama, memberikan faktor-faktor mutlak bagi terwujudnya tertib hukum Indonesia, dan kedua, memasukkan diri dalam tertib hukum Indonesia sebagai tertib hukum tertinggi. Dengan demikian seluruh peraturan perundang-undangan di Indonesia harus bersumber pada Pembukaan UUD 1945 yang ada di dalamnya terkandung Asas Kerokhaniaan Negara atau Dasar Filsafat Negara RI.⁴⁸

Berdasarkan hakikat Pembukaan UUD 1945 sebagai *Staatsfundamentalnorm* yang intinya adalah Pancasila sebagai dasar filsafat negara, maka Pancasila pada hakikatnya merupakan suatu Cita Hukum (*Rechtsidee*), yang menguasai hukum dasar, baik hukum dasar tertulis maupun hukum dasar tidak tertulis. Menurut Rudolf Stammler (1856-1939), seorang filsuf hukum yang beraliran neo-Kantian, mengungkapkan bahwa cita hukum ialah konstruksi pikir yang merupakan suatu keharusan untuk mengarahkan hukum kepada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Cita hukum berfungsi sebagai suatu bintang pemandu (*leitsstern*) bagi tercapainya cita-cita masyarakat. Suatu cita hukum memberikan manfaat karena dengan cita hukum maka kita dapat menguji hukum positif yang berlaku, melalui cita hukum kita dapat mengarahkan hukum positif ke arah suatu keadilan bahkan dengan suatu sangsi (*zwangversuchzum richtigen*). Oleh karena itu menurut Stammler, bahwa keadilan adalah mengarahkan hukum positif ke arah cita hukum. Dengan demikian tegas Stammler, suatu hukum yang adil (*rechdiges recht*) ialah hukum positif yang memiliki sifat yang diarahkan oleh cita hukum, untuk mencapai cita-cita masyarakat.⁴⁹

47 *Ibid.*

48 *Ibid.*

49 *Ibid.*, hlm. 182-183., Lihat A Hamid S Attamimi, *Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan*

Dalam suatu pelaksanaan kenegaraan suatu piranti yang harus dipenuhi demi tercapainya hak dan kewajiban warga negara, maupun negara adalah perangkat hukum sebagai hasil derivasi dari dasar filsafat negara Pancasila. Dalam hubungan ini agar hukum dapat berfungsi dengan baik sebagai pengayom dan pelindung masyarakat, maka hukum seharusnya senantiasa mampu menyesuaikan dengan perkembangan dan dinamika aspirasi masyarakat. Dalam hubungan ini Pancasila merupakan suatu sumber nilai bagi pembaharuan hukum yaitu sebagai sesuatu “cita hukum”, yang menurut Notonagoro berkedudukan sebagai *Staatsfundamentalnorm* dalam negara Indonesia.⁵⁰

Staatsfundamentalnorm atau *grundnorm* yang merupakan suatu cita-cita hukum menurut Gustaf Radbruch (1878-1949), seorang ahli filsafat hukum mazhab Baden, memiliki fungsi *regulative* dan fungsi *konstituti*. Cita hukum memiliki fungsi : 1) *regulative* adalah berfungsi sebagai tolak ukur yaitu menguji apakah suatu hukum positif itu adil atau tidak. Adapun fungsi 2) konstitutif, yaitu menentukan bahwa tanpa suatu cita hukum, maka hukum akan kehilangan maknanya sebagai suatu hukum.⁵¹

Sebagai suatu cita-cita hukum Pancasila dapat memenuhi fungsi *konstitutif* maupun fungsi *regulative*. Dengan fungsi konstitutif Pancasila menentukan dasar suatu tata hukum yang memberi arti dan makna bagi hukum itu sendiri. Demikian juga dengan fungsi regulatifnya Pancasila menentukan apakah suatu hukum positif itu sebagai produk yang adil atau tidak adil. Sebagai *Staatsfundamentalnorm*, Pancasila merupakan tolak pangkal derivasi (sumber penjabaran) arti tertib hukum Indonesia termasuk Undang-Undang Dasar Negara Indonesia tahun 1945.⁵²

Berdasarkan analisis tersebut di atas, maka Pancasila secara ilmiah sebagai dasar koherensi bagi peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini mengandung arti bahwa secara epistemologis Pancasila merupakan dasar kebenaran koherensi bagi peraturan perundang-undangan, dalam arti

Hukum Bangsa Indonesia, dalam Oetoyo Oesman dan Alfian, *Pancasila sebagai Ideologi*, (Jakarta: BP 7 Pusat, 1991), hlm. 68.

50 *Ibid.*, hlm. 183., Lihat Notonagoro, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, (Jakarta: Pantjuran Tujuh, 1975).

51 A Hamid S Attamimi, *Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia*, *Loc.cit.*, hlm. 68.

52 Mahfud MD, *Pancasila Sebagai Paradigma Pembaharuan Hukum*, *Jurnal Filsafat Pancasila Universitas Gadjah Mada*, Yogyakarta, 1999, hlm. 59.

bahwa suatu perundang-undangan itu adil atau tidak.⁵³

Dalam filsafat hukum suatu sumber hukum meliputi dua macam pengertian, yaitu (1) *sumber formal hukum*, yaitu sumber hukum ditinjau dari bentuk dan tata cara penyusunan hukum yang mengikat terhadap komunitasnya, dan (2) *sumber material hukum*, yaitu sumber hukum yang menentukan materi atau isi suatu norma hukum. Sumber material hukum ini apat berupa nilai-nilai misalnya nilai kemanusiaan, nilai ketuhanan, nilai keadilan dan dapat pula berupa fakta yaitu realitas perkembangan masyarakat, dinamika aspirasi masyarakat, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta budaya.⁵⁴

Pancasila yang didalamnya terkandung nilai-nilai religious, nilai hukum moral, nilai hukum kodrat, dan nilai filosofis merupakan suatu sumber hukum material bagi hukum positif Indonesia. Secara ilmiah maka *Pancasila merupakan sumber asas dan norma materi hukum positif*. Dengan demikian Pancasila menentukan isi dan bentuk perundang-undangan di Indonesia yang tersusun secara hierarkhis. Dalam susunan yang hierarkhis ini Pancasila menjamin keserasian atau tiadanya kontradiksi di antara berbagai peraturan perundang-undangan secara vertical maupun horizontal.⁵⁵

Hal ini mengandung suatu konsekuensi jikalau terjadi ketidakserasian atau pertentangan norma hukum yang satu dengan lainnya yang secara hierarkhis lebih tinggi, apalagi dengan Pancasila sebagai sumbernya, berarti jika terjadi ketidaksesuaian maka berarti terjadi suatu *inskontitusionalitas (unconstitutionality)* dan *ketidaklegalan (ilegallity)*, dan oleh karenanya maka norma hukum yang lebih rendah itu bakal demi hukum.⁵⁶

Sumber nilai, norma, dan kaidah baik moral maupun hukum Pancasila hari ini banyak menuai tantangan terutama pada masa globalisasi. Arus informasi yang keluar masuk dengan cepat dengan minimalnya filter yang ada membuat batas antar bangsa menjadi sangat kabur, dari sikap

53 Kaelan, *Pendidikan Pancasila, Edisi Revisi Kesebelas, Op.cit.*, hlm. 183-184.

54 *Ibid.*, hlm. 184. Lihat Darmodihardjo Dardji, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996), hlm. 206.

55 *Ibid.*

56 *Ibid.*, Lihat Mahfud MD, *Pancasila Sebagai Paradigma Pembaharuan Hukum, Loc.cit.*, hlm. 59.

individu hingga pandangan ideologi berbangsa. Disini Pancasila kemudian diuji bagaimana tetap dapat konsisten namun tetap dapat mengikuti perkembangan yang ada demi kemajuan bangsa. Salah diantara tantangan itu terdapat 5 tantangan yang disampaikan Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2019 – 2024, Bambang Soesatyo yaitu:⁵⁷

1. **Pemahaman Pancasila**
saat ini masyarakat mengalami penurunan intensitas pembelajaran Pancasila dan juga kurangnya efektivitas dan daya tarik pembelajaran Pancasila.
2. **Eksklusivisme sosial**
derasnya arus globalisasi sehingga mengarah kepada menguatnya kecenderungan politisasi identitas, dan menguatnya gejala polarisasi dan fragmentasi sosial yang berbasis SARA.
3. **Lebarnya kesenjangan sosial**
karena masih terjadi sentralisasi pembangunan ekonomi pada wilayah-wilayah tertentu. Selain itu, meluasnya kesenjangan sosial antarpelaku ekonomi dan kebijakan ekonomi yang mengedepankan sektor ekstraktif yang kurang mengembangkan nilai tambah.
4. **Pelembaan Pancasila**
lemahnya institusionalisasi nilai-nilai Pancasila dalam kelembagaan politik, ekonomi, dan budaya serta masih lemahnya wawasan ideologi Pancasila di kalangan penyelenggara negara.
5. **Keteladanan Pancasila**
dalam konteks ini, tantangan yang dihadapi adalah masih kurangnya keteladanan dari tokoh-tokoh pemerintahan dan masyarakat

Koherensi terselenggaranya bernegara dengan Pancasila menjadi dasar kemudian menemukan tantangannya di era globalisasi saat ini yang semakin dan semakin kencang disetiap harinya. Sebab itu kemudian

57 indonews.id, "Bambang Soesatyo Sebutkan 5 Tantangan Bumikan Pancasila di Era Globalisasi" 27 Oktober 2019, <https://indonews.id/artikel/24943/Bambang-Soesatyo-Sebutkan-5-Tantangan-Bumikan-Pancasila-di-Era-Globalisasi/>, diakses pada 30 April 2020

menjadikan Pancasila menjadi identitas paling identik bagi Indonesia untuk menghadapi gejolak bangsa maupun tantangan zaman. Kolektifitas segala unsur bangsa yang dapat dijadikan pondasi menghidupkan Pancasila tersebut untuk selalu hidup dan tumbuh di Indonesia.

Galian nilai dari Pancasila tersebut kemudian terekam menjadi suatu pedoman berbangsa yang selalu hidup. Untuk terus dapat menjadi pedoman dan kekal, Pancasila harus dijaga oleh setiap unsur bangsa. Lembaga negara menjadi organ utama yang memiliki peran paling terdepan dalam melaksanakan hal tersebut. Kewibawaan pemimpin baik pemimpin kenegaraan, pemimpin umat hingga tokoh dalam lingkup kecil maupun besar sangat berpengaruh didalamnya. Peran serta masyarakat juga menjadi nyawa yang benar-benar menghidupkan pelaksanaan nilai-nilai daripada Pancasila. Sehingga pada akhirnya Pancasila yang secara otentik lahir dari tatanan nilai dan budaya bangsa Indonesia akan membumi di Indonesia dan melekat pada setiap konstruksi rekayasa sosial yakni norma hukum yang ada dan mengikat pada warga negara.

C. KESIMPULAN

Pancasila sebagai falsafah hidup bernegara di Indonesia memiliki peran sangat vital. Pancasila yang tersirat wujudnya dalam Pembukaan UUD 1945 kemudian dijabarkan dan dikonkretkan dalam pokok pikiran yang meliputi suasana kebatinan dari batang tubuh UUD 1945. Kemudian diturunkan lagi dalam setiap norma yang ada dan diakui, sehingga nampak kedudukannya selalu hidup. Dengan begitu Pancasila mendudukan diri bahwasanya nilai-nilai yang hidup didalamnya dapat selalu hidup mengikuti perkembangan zaman. Sikap dan perilaku dari setiap elemen produk hukum yang dihasilkan menjadikan Pancasila tetap membumi dan menjadi bintang penuntun kehidupan berbangsa yang tetap selalu terang untuk menunjukkan jalan bernegara secara moderan dengan tetap mempertahankan rasa kenusantaraannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A Hamid S Attamimi, *Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia*, dalam Oetoyo Oesman dan Alfian, *Pancasila sebagai Ideologi*, (Jakarta: BP 7 Pusat, 1991).
- A Hamid S Attamimi, *UUD 1945, TAP MPR, Undang-Undang (kaitan norma hukum ketiganya)*, (Jakarta: 1981)
- Benyamin Akzin, *Law, State and International Legal Order Essays in Honor of kelsen*, (Knoxville: The University of Tennessee Press, 1964).
- Darmodihardjo Dardji, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996)
- Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2004).
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1945)
- Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, (Einsiedeln/Zurizh/Koln: Benziger, cet.2, 1948).
- Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia, Cet ke-1*, (Jakarta: Bina Aksara, 1982).
- Kaelan, *Pendidikan Pancasila, Edisi Revisi Kesebelas*, (Yogyakarta: Paradigma, 2016).
- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007)
- Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonseia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982).
- Notonagoro, *Pancasila Dasar Falsasah Negara (Kumpulan Tiga Uraian Pokok-pokok Persoalan tentang Pancasila, cet 7*, (Jakarta: Bina Aksara, 1988).

Notonagoro, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, (Jakarta: Pantjuran Tujuh, 1975).

O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970).

Padmo Wahyono, *Guru Pinandita*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984).

Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat-Sebuah Studi Tentang Prinsip- prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987).

Jurnal

Mahfud MD, *Pancasila Sebagai Paradigma Pembaharuan Hukum*, Jurnal Filsafat Pancasila Univeristas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1999.

Teguh Prasetyo, “*Rule Of Law Dalam Dimensi Negara Hukum Indonesia*”, Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum Edisi Oktober 2010.

Laporan, Makalah, dan Artikel Lainnya

A.Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu PELITA I-PELITA IV)*, (Jakarta: Disertasi Doktor Universitas Indonesia, 1990).

Oemar Seno Adji, *Prasarana Dalam Indonesia Negara Hukum*, Simposium UI Jakarta, 1966.

Website

indonews.id, “*Bambang Soesatyo Sebutkan 5 Tantangan Bumikan Pancasila di Era Globalisasi*” 27 Oktober 2019, <https://indonews.id/artikel/24943/Bambang-Soesatyo-Sebutkan-5-Tantangan-Bumikan-Pancasila-di-Era-Globalisasi/>, diakses pada 30 April 2020

Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, https://pn-gunungsitoli.go.id/assets/image/files/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf, diakses pada tanggal 30 April 2020.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398).

www.mpr.go.id

PENERAPAN ASAS ULTIMUM REMIDIUM DALAM PENEGAKAN TINDAK PIDANA LINGKUNGAN BERDASARKAN NILAI PANCASILA

*Oleh: Rahayu Subekti, Dian Esti Pratiwi
Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret
rahayusubekti@yahoo.co.id, dianesti.pratiwi@gmail.com*

ABSTRACT

Placement of Pancasila as the source of all sources of state law results in the formation of legislation in the formation of national law should be built in accordance with the values of Pancasila. Law Number 32 of 2009 concerning Environmental Protection and Management (UUPLH) contains the implementation of enforcement of violations of environmental crime in which there is the application of the principle of ultimum remidium. The author's observations show that criminal sanctions are enforced as a last resort, so it is not justified if criminal law procedures are carried out before other legal sanctions. Procedure for providing sanctions in environmental law itself consists of administrative procedures and sanctions, then civil or alternative environmental dispute resolution (settlement outside the court), and finally procedures and criminal sanctions as supporting administrative law. Therefore, the maximum implementation of Pancasila values is not yet applied in the enforcement of environmental criminal acts because in the imposition of sanctions it is not based on human values, where criminal legal norms need to prioritize fair accountability, qualifications for civilized conduct, and determination of fair and civilized penalties. Meanwhile, in environmental crimes needed are administrative sanctions to restore natural ecosystems or damage that occurs, in addition to punishing the perpetrators.

Keywords: *Ultimum Remidium Principle, Environmental Crimes, Pancasila Value*

ABSTRAK

Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara berakibat pada pembentukan peraturan perundang-undangan dalam pembentukan hukum nasional seyogyanya dibangun sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) memuat implementasi penegakan terhadap pelanggaran tindak pidana lingkungan didalamnya terdapat penerapan asas *ultimum remidium*. Hasil pengamatan penulis, terlihat bahwa sanksi pidana diberlakukan sebagai sarana terakhir, sehingga tidak dibenarkan apabila prosedur hukum pidana dilakukan terlebih dahulu dari pada sanksi hukum yang lain. Prosedur pemberian sanksi-sanksi dalam hukum lingkungan sendiri terdiri dari prosedur dan sanksi administrasi, kemudian perdata atau alternatif penyelesaian sengketa lingkungan (penyelesaian di luar pengadilan), dan terakhir prosedur dan sanksi pidana sebagai penunjang hukum administrasi. Sehingga, belum terlihat maksimal implementasi dari nilai-nilai Pancasila diterapkan dalam penegakan tindak pidana lingkungan karena dalam penjatuhan sanksi tidak berdasarkan nilai kemanusiaan, dimana norma-norma hukum pidana perlu mendahulukan pertanggungjawaban yang adil, kualifikasi perbuatan yang beradab, dan penentuan hukuman yang adil dan beradab. Sedangkan, dalam Tindak pidana lingkungan yang diperlukan adalah sanksi administrasi untuk mengembalikan ekosistem alam ataupun kerusakan yang terjadi, disamping menghukum para pelakunya.

Kata Kunci: Asas *Ultimum Remidium*, Tindak Pidana Lingkungan, Nilai Pancasila

A. PENDAHULUAN

Amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Hal ini dapat di artikan bahwa segala aspek kehidupan dalam masyarakat, kenegaraan dan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum. Upaya mewujudkan negara hukum salah satunya di perlukan suatu perangkat hukum sebagai alat yang digunakan untuk mengatur keadilan

dan keseimbangan didalam segala aspek kehidupan masyarakat melalui peraturan perundang-undangan dengan tidak mengesampingkan adanya fungsi yurisprudensi.

Hal tersebut memperlihatkan bahwa adanya pembentukan peraturan perundang-undangan untuk kepentingan mengatur kehidupan masyarakat tersebut mempunyai peranan yang penting dalam negara hukum Indonesia. Menurut Bagir manan dalam bukunya yang berjudul *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, beliau mendefinisikan bahwa peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.¹

Konsep pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan merupakan suatu pembentukan peraturan perundangan-undangan yang dalam implementasinya dapat dijalankan dan diterima oleh masyarakat, namun tidak dapat dipungkiri jika pada kenyataannya banyak peraturan perundang-undangan yang tidak dapat diimplementasikan karena tidak sesuai dengan keadaan masyarakat sekarang atau dengan kata lain tidak mengakomodir kepentingan masyarakat. Sehingga dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ini harus sesuai dengan kepentingan masyarakat dan sesuai dengan aturan yang ada.

Berdasarkan Pasal 2 Undang-undang nomor 12 tahun 2011 menyatakan bahwa “Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara”, dapat dikatakan bahwa Pancasila sebagai norma fundamental atau *Staatsfundamentalnorm*. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara ini sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 alinea keempat, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Selain itu, juga ditemukan dalam pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Dapat di pastikan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan atau dalam pembentukan hukum nasional seyogyanya dibangun sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.

¹ Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, hlm. 18

Berkaitan mengenai aspek kehidupan masyarakat, salah satu yang penting adalah masalah lingkungan karena menyangkut hajat kehidupan banyak orang. Kualitas lingkungan hidup yang semakin menurun dapat mengancam kelangsungan kehidupan manusia, makhluk hidup lain dan ekosistem. Kualitas lingkungan hidup patut dipertahankan untuk keberlangsungan kehidupan dimasa yang akan datang, alasannya karena setiap orang memiliki hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 3 huruf g dan Pasal 65 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Sehingga, perlu diatur mengenai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai ancaman-ancaman pidana terhadap pelanggar kejahatan dalam ranah Tindak pidana lingkungan. Hukum pidana sendiri adalah keseluruhan hukum yang berlaku di suatu negara yang mengadakan dasar-dasar dan mengatur ketentuan tentang perbuatan yang tidak boleh dilakukan, dilarang yang disertai ancaman pidana bagi barangsiapa yang melakukan, kapan dan dalam hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan itu dapat dikenakan sanksi pidana dan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dilaksanakan.²

Pengaturan mengenai hukum pidana lingkungan yang telah dituangkan didalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup memuat implementasi penegakan terhadap pelanggaran tindak pidana lingkungan. Yang perlu di perhatikan untuk dapat memenuhi tujuan dari adanya hukum itu sendiri, yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Dalam nomor 6 telah disebutkan bahwa: “... *Penegakan hukum pidana lingkungan tetap memperhatikan asas ultimum remedium yang mewajibkan penerapan penegakan hukum pidana sebagai upaya terakhir setelah penerapan penegakan hukum administrasi dianggap tidak berhasil. Penerapan asas ultimum remedium ini hanya berlaku bagi tindak pidana formil tertentu, yaitu pidanaan terhadap pelanggaran baku mutu air limbah, emisi, dan gangguan*”. Pada dasarnya hal ini sesuai dengan doktrin hukum pidana sebagai *ultimum remidium*.

Hukum pidana selain sebagai *ultimum remidium* dalam penegakan

2 Moeljatno, 2008, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 1

hukum tindak pidana lingkungan, bermakna bahwa hukum pidana sebagai media penyelesaian akhir dalam suatu pelanggaran tindak pidana lingkungan atau dengan kata lain sebagai senjata pamungkas atau merupakan media terakhir yang digunakan untuk menyelesaikan suatu permasalahan. Ahli hukum Jerman, Merkel mengemukakan “*Der strafe komt eine subsidiare stellung zu*” (bahwa tempat hukum pidana adalah selalu subsider terhadap upaya hukum lainnya). Juris Belanda, Modderman pada saat perancangan *Wetboek van Strafrecht* menegaskan bahwa Negara wajib menindak suatu pelanggaran hukum atau ketidakdilan yang tidak dapat ditanggulangi secara memadai oleh sarana hukum lainnya, jadi pidana adalah dan akan tetap harus dipandang sebagai *ultimum remidium*.³

Yang menjadi permasalahan disini, apakah dalam penegakan tindak pidana lingkungan tersebut implementasinya sudah sesuai dengan yang diharapkan atau belum, karena walaupun didalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup secara tegas telah tercantum bahwa Hukum pidana sebagai senjata pamungkas penegakannya, namun sudahkah berdasarkan prinsip-prinsip / nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila? Makalah ini akan membahas mengenai hal-hal tersebut.

B. LANDASAN TEORI

I. Asas *Ultimum Remidium* dalam Undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Mengenai hukum pidana sebagai media penyelesaian akhir dalam suatu kasus hukum, adalah sesuai dengan asas yang berlaku secara universal di hampir seluruh negara di dunia, bahwa sifat dari hukum pidana adalah *ultimum remidium*, artinya bahwa hukum pidana itu merupakan senjata pamungkas atau merupakan media terakhir yang digunakan untuk menyelesaikan suatu permasalahan hukum. Beberapa ahli telah mengemukakan teori yang berkaitan dengan hukum pidana sebagai *ultimum remidium*. Frank von Litz mengemukakan bahwa

3 Jan Rimmelink, 2003, *Hukum Pidana; Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, Cetakan Pertama, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 28

hukum pidana itu merupakan substitusi dari ranah hukum lainnya. G. E. Mulder mengungkapkan bahwa hukum pidana merupakan lingkaran terluar dari hukum yang harus diberlakukan⁴. Ahli hukum Jerman, Merkel mengemukakan “*Der strafe komt eine subsidiare stellung zu*” (bahwa tempat hukum pidana adalah selalu subsider terhadap upaya hukum lainnya). *Juris* Belanda, Modderman pada saat perancangan *Wetboek van Strafrecht* menegaskan bahwa Negara wajib menindak suatu pelanggaran hukum atau ketidakdilan yang tidak dapat ditanggulangi secara memadai oleh sarana hukum lainnya, jadi pidana adalah dan akan tetap harus dipandang sebagai *ultimum remedium*⁵.

Hal senada juga diungkapkan oleh salah satu ahli hukum pidana Indonesia, Muladi, mengungkapkan bahwa hukum pidana dapat pula disebut dengan *mercenary*, yang hanya akan digunakan apabila sangat dibutuhkan dan hukum yang lain tidak dapat digunakan⁶. Ketiga teori tersebut di atas adalah sama, intinya adalah bahwa hukum pidana itu merupakan hukum terakhir yang digunakan dan digunakan hanya apabila media hukum lain tidak dapat digunakan atau tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Sebagaimana pula ajaran dari Dr. H. G de Bunt dalam bukunya *strafrechtelijke handhaving van milieurecht* (1989), hukum pidana dapat menjadi *primum remedium* jika: korban sangat besar, tersangka/terdakwa merupakan *recidivist*, dan kerugian tidak dapat dipulihkan (*irreparable*)⁷. Kemudian disimpulkan oleh R Emmelink, bahwa sangat jelas dan nyata sebagai sanksi yang tajam, hukum pidana hanya akan dijatuhkan apabila mekanisme penegakan hukum lainnya yang lebih ringan telah tiada berdaya guna atau tidak dipandang cocok⁸. Jadi, berdasarkan dari penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan disandingkan dengan teori-teori tersebut di atas, Undang-Undang *a quo* telah sangat jelas menempatkan hukum pidana sebagai *ultimum remedium* yang sesuai dengan ajaran yang

4 Jan R Emmelink, 2003, *Hukum Pidana; Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, Cetakan Pertama, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 7

5 *Ibid.*, hlm. 28.

6 Iza Fadri, *Tinjauan Kritis Terhadap Konsep Perubahan RUU Tindak Pidana Pencucian Uang*, dalam Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 3 Nomor 3, September 2006, hlm. 157.

7 Romli Atmasasmita, 2010, *Globalisasi dan Kejahatan Bisnis*, Cetakan Ke-1, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 192.

8 Jan R Emmelink, *Op. Cit.*, hlm. 15.

berlaku secara universal di seluruh dunia.

Andi Hamzah berpendapat bahwa hukum pidana dalam hukum pidana lingkungan ditempatkan sebagai *ultimum remedium* pada dasarnya untuk menunjukkan bahwa hukum pidana (modern) dapat mencapai sasarannya (dalam hukum lingkungan tujuan utamanya adalah terhentinya pencemaran atau terpenuhi syarat-syarat izin yang ditentukan oleh pihak administrasi) tanpa dilanjutkannya penuntutan dan penjatuhan pidana, karena dalam pos pertama dalam mempertahankan dan memelihara hukum lingkungan berada di ranah hukum administrasi⁹.

Pendapat tersebut didukung pula oleh pendapat dari pakar hukum pidana lingkungan yang juga Hakim Agung, Takdir Rahmadi mengungkapkan bahwa jika dibandingkan di antara 3 bidang hukum, yaitu hukum administrasi, hukum perdata, dan hukum pidana, sebagian besar norma-norma hukum lingkungan termasuk ke dalam wilayah hukum administrasi negara¹⁰. Barda Nawawi Arief kemudian berpendapat bahwa ketentuan hukum pidana yang bercampur dengan ketentuan hukum administrasi tersebut pada hakikatnya merupakan perwujudan dari kebijakan hukum agar dalam menggunakan hukum pidana tersebut ditempatkan sebagai sarana untuk menegakkan atau melaksanakan hukum administrasi. Hal tersebut merupakan bentuk fungsionalisasi / operasionalisasi / instrumentalisasi hukum pidana terhadap bidang hukum administrasi¹¹.

Andaikan pun sanksi pidana itu akan digunakan, tentunya tidak boleh lepas dari asas-asas berikut ini¹²: *Pertama*, asas manfaat, bahwa tidak hanya bertujuan untuk memberi manfaat bagi korban, namun juga untuk masyarakat luas dan sebagai upaya preventif tindak pidana. *Kedua*, asas keadilan, tidak bersifat mutlak untuk melindungi korban

9 Andi Hamzah, 2008, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 63. ¹⁰Takdir Rahmadi, 2011, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 208.

10 Takdir Rahmadi, 2011, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 208

11 Barda Nawawi Arief, 2003, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Semarang, hlm. 15.

Lihat pula Muhammad Topan, 2009, *Kejahatan Korporasi Di Bidang Lingkungan Hidup*, Cetakan Pertama,

Nusa Media, Bandung, hlm. 79.

12 Muhammad Topan, *Op. Cit.*, hlm. 148.

kejahatan saja, namun juga harus memberi rasa keadilan bagi pelaku kejahatan tersebut. *Ketiga*, asas keseimbangan, yaitu untuk memulihkan keseimbangan tatanan masyarakat yang terganggu menuju pada keadaan semula (*restitutio des integrum*). *Keempat*, asas kepastian hukum, yaitu secara umum untuk memberikan perlindungan terhadap korban kejahatan, bahkan jika diperlukan adanya undang-undang tersendiri yang mengatur tentang perlindungan korban kejahatan.

2. Penegakan Tindak Pidana Lingkungan

Kejahatan lingkungan dapat dikategorikan sebagai kejahatan dibidang ekonomi dalam cakupan yang sangat luas, karena menyangkut beberapa aspek kehidupan manusia. Kejahatan lingkungan dapat dikategorikan menjadi beberapa kategori dengan melihat dari kerugian yang ditimbulkan, dari aspek biotik, abiotik atau sosial kultur. Menurut penulis, ketiganya mempunyai dampak yang sama-sama berbahaya dan besar karena menyangkut hajat hidup banyak orang. Dari segi kerugian ekonomi, dampak dari tindak pidana lingkungan menyebabkan adanya kerugian negara. Penulis mengambil contoh untuk *illegal logging*.

Bila disandingkan antara kejahatan kehutanan dan kejahatan korporasi, keduanya dapat dikatakan memiliki sifat dan karakter yang sama sebagai *extra ordinary crime*, karena sama-sama dilakukan secara terstruktur, sistematis dan massif. Dalam kejahatan korupsi belum tentu ada unsur kejahatan lingkungan didalamnya, namun dalam suatu kejahatan lingkungan sudah pasti terdapat kejatan korupsi, khususnya terkait dengan praktik suap menyuap antar pemangku jabatan dengan korporasi dengan tujuan untuk memperoleh izin pengelolaan hasil hutan. Tidak berhenti sampai disitu, terdapat unsur pengrusakan lingkungan hidup yang menyebabkan kerugian rusaknya SDA yang ada dan kerusakan lingkungan.

Sebagaimana yang sudah penulis uraikan diatas, tujuan Perlindungan dan pengelolaan Lingkungan Hidup, adalah:¹³

- a. Melindungi wilayah negara kesatuan republik Indonesia dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
- b. Menjamin keselamatan, kesehatan dan kehidupan manusia;

¹³ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 3.

- c. Menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem;
- d. Menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup;
- e. Mencapai keserasian, keselarasan dan keseimbangan lingkungan hidup;
- f. Menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan;
- g. Menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia;
- h. Mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana;
- i. Mewujudkan pembangunan berkelanjutan;
- j. Mengantisipasi isu lingkungan global.

Tujuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup tersebut dalam mencapai tujuannya diperlukan suatu sarana (alat) agar sesuai dengan hasil yang ingin dicapai, menurut Friedman terdapat 4 (empat) fungsi sistem hukum, yaitu pertama, sebagai sistem kontak sosial, kedua sebagai sarana penyelesaian sengketa, ketiga sebagai bagian dari perencanaan sosial dalam kebijakan publik dan keempat sebagai *social maintenance*, yakni sebagai fungsi pemeliharaan ketertiban atau status *quo*.¹⁴

Penegakan hukum pidana lingkungan dapat dikatakan belum mencapai tujuan yang diharapkan. Menurut Lawrence M. Friedman Sistem Hukum mencakup bidang yang sangat luas, meliputi substansi, struktur dan kultur.¹⁵

Menurut Muladi jika ketiga komponen tersebut di kaitkan dengan Sistem Peradilan Pidana, maka ketiganya harus terintegrasi atau dengan kata lain harus ada sinkronisasi dan keselarasan yang dapat dibedakan dalam:

1. Sinkronisasi Struktural (*Structural synchronization*) yaitu keserempakan dan keselarasan dalam kerangka hubungan antar Lembaga penegak hukum;
2. Sinkronisasi substansial (*Substansial synchronization*) yaitu keserempakan dan keselarasan yang bersifat vertical dan horizontal

14 Syamsul Arifin, *Hukum Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia*, Jakarta: PT. Soft Media, 2012, hlm. 237.

15 Syamsul Arifin, *Ibid*, hlm.237

dalam kaitannya dengan hukum positif;

3. Sinkronisasi kultural (*Cultural synchronization*) yaitu keserempakan dan keselarasan dalam menghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalannya sistem peradilan pidana.

Sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) pada dasarnya merupakan suatu mekanisme kerja untuk penanggulangan kejahatan dengan menggunakan pendekatan sistem. Didalam sistem tersebut terdapat beberapa unsur yang saling terlibat didalamnya sebagai suatu kesatuan dan saling berhubungan (*interelasi*) dan saling berpengaruh satu sama lain. Dapat penulis jabarkan, bahwa sistem peradilan pidana disini merupakan suatu gerakan yang bertujuan untuk mencapai suatu tujuan dalam jangka waktu tertentu yang sangat dipengaruhi oleh unsur lingkungan masyarakat dan bidang-bidang lain di dalam kehidupan manusia.

Menurut Mardjono Reksodiputro, sistem peradilan pidana adalah sistem pengendalian kejahatan yang terdiri dari Lembaga-lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan permasyarakatan terpidana.¹⁶ Keempat komponen tersebut yang terlibat secara langsung dan bekerjasama dalam menanggulangi kejahatan dan pelanggaran lingkungan secara bersama-sama sekaligus bertanggungjawab atas ketidakberhasilannya dalam menanggulangi kejahatan lingkungan. Dapat dikatakan bahwa sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) adalah sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi kejahatan.¹⁷ Sehingga, keempat komponen tersebut dalam mencapai tujuan dari sistem peradilan pidana itu sendiri menurut Mardjono Reksodiputro dirumuskan sebagai berikut:¹⁸

1. Mencegah masyarakat untuk menjadi korban kejahatan;
2. Menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah telah dipidana;
3. Mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi kembali kejahatannya.

16 Mardjono Reksodiputro, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia (Melihat Kepada Kejahatan dan Penegakan Hukum Dalam Batas-Batas Toleransi)*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1993, Hlm.1.

17 Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana (Criminal Justice System) perspektif Eksistensialisme dan Abolisionalisme*, Penerbit Bina Cipta, Jakarta, 1996, Hlm. 15.

18 Mardjono Reksodiputro, *Ibid*, Hlm.1

Keempat komponen yang bekerjasama tersebut diharapkan dapat membentuk suatu sistem yang terintegrasi dan saling terhubung yang dikenal dengan “*Integrated criminal justice system*” atau yang lebih dikenal dengan sistem peradilan pidana.

III. Nilai-nilai Pancasila dalam Undang-undang Hukum Pidana

1. Nilai Ketuhanan; bahwa dalam sistim Ketuhanan itu melahirkan banyak norma dan sistem ajaran yang dipercayai membawa kebaikan dan kemaslahatan bagi manusia. Seperti norma-norma perbuatan yang dilarang dalam agama atau bersumber dari ajaran agama, perlu menjadi norma dalam hukum pidana. Agama mengajarkan tidak boleh berbuat zina, mabuk, mencuri, korupsi, membunuh, menipu, merampok, suap, tindakan yang merugikan orang lain, dilarang merusak alam sekitar/ lingkungan dan sebagainya. Rumusan norma perbuatan pidana dalam hukum pidana sekurangnya memenuhi sistem ajaran agama tersebut, termasuk norma pemberian sanksinya.
2. Nilai Kemanusiaan; bahwa hukum pidana dibentuk adalah untuk manusia bukan sebaliknya manusia untuk hukum pidana. Oleh itu, norma-norma hukum pidana juga perlu mendahulukan bertanggungjawaban yang adil, kualifikasi perbuatan yang beradab, juga penentuan hukuman yang adil dan beradab. Hukum pidana nasional tidak boleh menghancurkan prinsip-prinsip kemanusiaan dan HAM. Hukum pidana diberlakukan, dan ditegakkan dengan memperhatikan kebutuhan manusia dalam komunitasnya dan lingkungan sekitarnya.

Dalam konteks pemidanaan/penghukuman maka wajib dipertimbangkan a. kualitas kesalahan pembuat tindak pidana; b. motif dan tujuan melakukan tindak pidana; c. sikap batin pembuat tindak pidana; d. apakah tindak pidana dilakukan dengan berencana; e. cara melakukan tindak pidana; f. sikap dan tindakan pembuat sesudah melakukan tindak pidana; g. riwayat hidup dan keadaan sosial dan ekonomi pembuat tindak pidana; h. pengaruh pidana terhadap masa depan pembuat tindak pidana; i. pengaruh tindak pidana terhadap korban atau keluarga

korban; j. pemberian maaf dari korban dan/atau keluarganya; dan/atau k. pandangan masyarakat terhadap tindak pidana yang dilakukan. Kemudian dari segi aspek pemerataan atau ringannya perbuatan, keadaan pribadi pembuat, atau keadaan pada waktu dilakukan perbuatan atau yang terjadi kemudian, dapat dijadikan dasar pertimbangan untuk tidak menjatuhkan pidana atau mengenakan tindakan dengan mempertimbangkan segi keadilan dan kemanusiaan.

3. Nilai Persatuan dan kesatuan, bahwa norma hukum pidana mengandung ketentuan yang menjadikan masyarakat Indonesia dapat mewujudkan nilai-nilai nasionalisme. Penerimaan norma-norma agama, adat, hukum yang hidup di masyarakat, menjadikan norma hukum pidana menjadi mudah dilaksanakan dan tujuan hukum pidana mudah untuk diwujudkan. Pelaksanaan norma hukum pidana tidak menimbulkan permusuhan antara korban dan pelaku, tidak menimbulkan persengketaan antar lembaga penegak hukum dan semacamnya. Konsep “restorative justice” adalah sejalan dengan nilai-nilai persatuan.
4. Nilai Kerakyatan/Demokrasi dan Permusyawaratan Perwakilan Pembentukan norma hukum pidana menggunakan prosedur yang demokratis, terbuka, adil, partisipatif. Seperti faham “Legalitas” juga perlu mempertimbangkan “Living Law”. Seperti dalam RUU KUHP Pasal 1 ayat (3) menegaskan keberpihakan pada “living Law” nilai-nilai hukum yang hidup di dalam masyarakat. Ketentuan ini tidak mengurangi berlakunya hukum yang hidup dalam masyarakat yang menentukan bahwa seseorang patut dipidana walaupun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, sepanjang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan/atau prinsip-prinsip hukum umum yang diakui oleh masyarakat bangsa-bangsa. Diberikannya ruang/peluang untuk menyelesaikan lewat mekanisme mediasi, dalam penyelesaian tindak pidana (mediasi penal), dalam tindak pidana tertentu, adalah model yang perlu difikirkan dalam pembentukan hukum pidana baru.
5. Nilai keadilan sosial, aspek kesejahteraan, keamanan, perlindungan; penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya

dan hasil (*cost benefit principle*). Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).¹⁹

C. ANALISIS

Sebelum membahas mengenai bentuk penegakan hukum lingkungan yang sudah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila, disini penulis akan terlebih dahulu menjabarkan mengenai Pancasila sebagai sumber dalam pembentukan Hukum pidana Indonesia. Melalui TAP MPR No. III tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata urutan Peraturan Perundangan, telah menegaskan bahwa Pancasila adalah sumber hukum utama dalam pembentukan peraturan-perundangan di Indonesia. Di dalam TAP MPR tersebut beberapa sumber hukum tertulis ditentukan sebagai berikut : (1). Pancasila, (2). Pembukaan UUD 1945; (3). batang tubuh UUD 1945 dan amandemenya; (4). ketetapan majelis permusyawaratan rakyat; (5). undang – undang; (6). peraturan perundang – undangan; (7). peraturan pemerintah; (8). keputusan presiden; (9). peraturan daerah. Kemudian pada tahun 2004 diberlakukan UU No.10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam Pasal 2 nya disebutkan bahwa ‘Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara’. Idem dito apabila tersebut diganti dengan UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UUP3U), dimana dalam Pasal 2-nya tetap mengatur hal yang sama , bahwa “pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara”.

Berdasarkan hal tersebut diatas, sudah barang tentu bahwa dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada nilai-nilai yang terkandung didalam Pancasila. Karakteristik hukum pidana nasional itu sendiri memerlukan dua patokan yang menunjukkan bahwa Pancasila digunakan sebagai rujukan utama dalam penggunaannya. Pertama, perlunya penegasan mengenai rumusan tujuan hukum pidana nasional, Kedua adalah nilai-nilai apa saja yang harus diimplementasikan

19 Lihat Bambang Wijoyanto. “Politik Hukum Pidana dalam Sistem Hukum Nasional”. (Tt); tersedia di http://www.bphn.go.id/data/documents/politik_hukum_pidana_dalam_sistem_hukum_nasional_revisi.ppt [diakses, 2 Mei 2020].

dari rumusan ketentuan hukum pidana nasional.

Terkait dengan penegakan hukum pidana lingkungan yang terjadi di Indonesia dewasa ini, diperlukan suatu parameter hukum yang tepat agar dapat dengan mudah dicapai penegakannya (*enforceability*) yang memadai. Maka ketentuan yang dibentuk harus memenuhi pembentukan norma hukum pidana juga secara ideal dengan mempertimbangkan kriteria sebagai berikut:²⁰

1. *Necessity*, bahwa hukum harus diformulasikan sesuai dengan kebutuhan sistematis dan terencana;
2. *Adequacy*, bahwa rumusan norma-norma hukum harus memiliki tingkat dan kadar kepastian yang tinggi,
3. *Legal Certainty*, bahwa hukum harus benar-benar memuat kaidah-kaidah dengan jelas dan nyata, tidak samar-samar dan tidak menimbulkan penafsiran;-
4. *Actuality*, bahwa hukum harus mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat dan zaman, tanpa mengabaikan kepastian hukum;
5. *Feasibility*, bahwa hukum harus memiliki kelayakan yang dapat dipertanggungjawabkan terutama berkenaan dengan tingkat penataannya;
6. *Verifiability*, bahwa hukum yang dikerangkakan harus dalam kondisi yang siap uji secara objektif;
7. *Enforceability*, bahwa pada hakikatnya terus memiliki daya paksa agar diaati dan dihormati; dan
8. *Provability*, bahwa hukum harus dibuat sedemikian rupa agar mudah dalam pembuktian.

Pada dasarnya terkait dengan Tindak pidana Lingkungan dapat dikategorikan sebagai tindak pidana administratif, karena hakikatnya merupakan "*mala prohibita*" dimana baru akan dirasakan tercela setelah dilarang oleh undang-undang. Dalam tindak pidana lingkungan hidup, secara materiil sangat jelas memuat dan mengatur ketentuan-ketentuan yang menyimpang dari hukum pidana yang umum yang terdapat dalam

20 Mahmud Kusuma, *Menyelami Semangat Hukum Progresif "Terapi Paradigmatik Bagi Lemahnya Hukum di Indonesia,"* Antonylib, Yogyakarta, 2009. Hlm.1-5

KUHP. Setidaknya beberapa aspek materiil yang secara khusus termaktub dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) adalah : Pertama, tindak pidana yang diatur dalam undang-undang a quo, hanya bersifat sektoral saja, yaitu hanya berkaitan dengan tindak pidana lingkungan hidup saja. Kedua, sebagaimana bunyi Pasal 97 UUPPLH, tindak pidana dalam undang-undang a quo hanya disebut dengan kejahatan. Ketiga, berkaitan dengan pidana denda yang terkait dengan korporasi, terhadap pemberi perintah atau pemimpin tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi atau kegiatan bisnis korporasi itu dapat diperberat dengan menambah jumlah denda sebesar 1/3 dari pidana denda yang dikenakan.

Dalam substansi UUPPLH, dapat dikatakan bahwa prosedur pemberian sanksi-sanksi dalam hukum lingkungan terdiri dari prosedur dan sanksi administrasi, kemudian perdata atau alternatif penyelesaian sengketa lingkungan (penyelesaian di luar pengadilan), dan terakhir prosedur dan sanksi pidana sebagai penunjang hukum administrasi. Jadi, pemberian sanksi dalam UUPPLH tersebut seolah-olah ada urutan prioritas, yang mana sanksi pidana hanya akan digunakan jika sanksi hukum lain belum efektif. Hal inilah yang lalu disebut dengan asas subsidiaritas dalam UUPPLH yang telah ada sejak UUPLH (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup).

Posisi sanksi hukum pidana menurut Erman Rajagukguk dan Ridwan Khairandy yang menyitir pendapat Mudzakkir adalah: Pertama, sanksi pidana sebagai sarana terakhir/*ultimum remedium*, sehingga tidak dibenarkan apabila prosedur hukum pidana dilakukan terlebih dahulu dari pada sanksi hukum yang lain. Kedua, sanksi pidana sebagai sanksi alternatif, apabila prosedur dan sanksi hukum lain tidak akan efektif atau tingkat kesalahan dan/atau akibat dari perbuatan pelaku relatif berat atau menimbulkan keresahan masyarakat. Ketiga, sanksi pidana sebagai sanksi kumulatif, yaitu dapat digunakan sebagai kumulasi sanksi hukum lain jika prosedur dan sanksi hukum lain tidak akan efektif atau tingkat kesalahan dan/atau akibat dari perbuatan pelaku relatif berat atau menimbulkan keresahan masyarakat. Keempat, sanksi pidana sebagai sanksi alternatif yang berdiri sendiri, tidak dihubungkan dengan prosedur atau sanksi hukum lainnya. Jadi, dapat disimpulkan, bahwa penggunaan subsidiaritas

hukum pidana dapat dikesampingkan jika perbuatan pelaku memenuhi 3 syarat, yaitu: tingkat kesalahan pelaku relatif berat, akibat perbuatannya relatif besar, dan menimbulkan keresahan masyarakat.²¹

Nilai Kemanusiaan dalam Undang-undang Hukum Pidana yang terkandung didalam Pancasila sendiri menentukan bahwa hukum pidana dibentuk untuk manusia bukan sebaliknya manusia untuk hukum pidana. Oleh karena itu, norma-norma hukum pidana juga perlu mendahulukan bertanggungjawaban yang adil, kualifikasi perbuatan yang beradab, juga penentuan hukuman yang adil dan beradab. Hukum pidana nasional tidak boleh menghancurkan prinsip-prinsip kemanusiaan dan HAM. Hukum pidana diberlakukan, dan ditegakkan dengan memperhatikan kebutuhan manusia dalam komunitasnya dan lingkungan sekitarnya. Jika berkaitan dengan Undang-undang Perlindungan Lingkungan Hidup (UUPH) seharusnya diberikan kesempatan terhadap pelaku untuk bertanggungjawab atas tindakannya yang melakukan perusakan lingkungan tersebut dengan mengembalikan kerugian negara dahulu, melakukan perbaikan lingkungan, baru pelaksanaan pidana sebagai senjata pamungkas melakukan penghukuman.

Jika dengan melakukan penjatuhan hukuman pidana dilakukan diawal, maka sisi kemanusiaan untuk bertanggungjawab atas apa yang sudah dilakukan oleh pelaku tindak pidana lingkungan tersebut menjadi tidak terpenuhi. Keadilan yang adil, dimaksudkan untuk penjatuhan hukuman kepada pelaku dapat berlaku adil untuk korban (lingkungan, masyarakat terdampak dan juga kerugian negara) yang paling utama fokusnya adalah merevitalisasi kembali keadaan lingkungan seperti sediakala, namun lambat laun sisi ini dikesampingkan. Negara menjatuhkan pidanaan kepada pelaku agar pelaku jera, tanpa memperhatikan keadaan sebenarnya apa yang menjadi dampak. Ini yang perlu dikritisi lebih lanjut, bahwa kejahatan lingkungan hidup merupakan kejahatan yang serius dan menyebabkan banyak korban.

Kejahatan terhadap lingkungan hidup merupakan suatu bentuk kejahatan serius karena semua sektor terlibat didalamnya dan kerugian yang timbul sangat erat kaitannya dengan hajat hidup banyak orang.

21 Hyronimus Rhiti, 2006, *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup*, Cetakan Pertama, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm. 106-109.

Berkaitan dengan nilai kemanusiaan bahwa hukum pidana dihadirkan untuk mencegah adanya ketidakadilan dalam penegakan hukum kejahatan lingkungan. Berdasarkan nilai-nilai kemanusiaan tersebut, norma-norma dalam penegakan hukum kejahatan lingkungan juga perlu mendahulukan prinsip bertanggungjawab yang adil, kualifikasi perbuatan yang beradab, juga penentuan hukuman yang adil dan beradab. Hukum pidana nasional tidak boleh menghancurkan prinsip-prinsip kemanusiaan dan HAM. Hukum pidana diberlakukan, dan ditegakkan dengan memperhatikan kebutuhan manusia dalam komunitasnya dan lingkungan sekitarnya.

Jika dilihat dari nilai-nilai tersebut, aturan dalam hukum pidana yang bersifat *ultimum remedium* harus jelas dirumuskan setelah dijatuhkannya hukuman secara administrasi dan perdata, hal ini berkaitan dengan tujuan dari penjatuhan hukum itu sendiri. Unsur perbuatan tidak dapat berdiri sendiri, jika dalam hukum pidana seseorang dihukum karena perbuatannya saja dan hukumannya bertujuan agar pelaku jera. Namun terkait dengan unsur perbuatan tindak pidana lingkungan ini, terdapat kerugian secara materiil dan immaterial. Kerugian materiil ini berupa kerugian negara atas berkurangnya efektifitas lingkungan hidup dan kebermanfaatannya, mungkin bisa diukur dengan nominal. Namun jika kerugian immaterial, belum tentu bisa ditentukan karena berkaitan dengan rusaknya atau hilangnya fungsi lingkungan untuk sementara atau bahkan selamanya. Akibatnya, generasi yang akan datang tidak dapat menikmati manfaat dari lingkungan hidup.

Dalam konteks ppidanaan/penghukuman maka wajib mempertimbangkan beberapa hal, 2 diantaranya yaitu kualitas kesalahan pembuat tindak pidana; dan motif dan tujuan melakukan tindak pidana; dari kedua aspek tersebut dapat kita jelaskan bahwa ketika pelaku tindak pidana lingkungan yang telah dijatuhi hukuman administrasi (contoh: pencabutan izin usaha) dan gugatan ganti rugi secara perdata (contoh: ganti rugi), maka jika dilihat dari motif suatu perusahaan demi kelangsungan usahanya melakukan eksploitasi besar-besaran lingkungan untuk memberikan keuntungan pribadi tanpa memperhatikan kelangsungan hajat hidup banyak orang, maka diperlukan adanya rumusan ppidanaan atas hal tersebut, sehingga pelaku yang telah menjalani

hukuman administrasi dan perdata dapat diajukan Kembali dalam tuntutan pemidanaan. Memerhatikan penilaian dari segi aspek pemeratan atau ringannya perbuatan, keadaan pribadi pembuat, atau keadaan pada waktu dilakukan perbuatan atau yang terjadi kemudian, dapat dijadikan dasar pertimbangan untuk tidak menjatuhkan pidana atau mengenakan tindakan dengan mempertimbangkan segi keadilan dan kemanusiaan.

Selanjutnya, Nilai keadilan sosial meliputi aspek kesejahteraan, keamanan, perlindungan; secara prinsip aturan didalam norma-norma hukum pidana dalam implementasinya wajib memperhatikan perhitungan prinsip biaya dan hasil (*cost benefit principle*). Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*). Hal ini berkaitan dengan distribusi tugas aparat penegak hukum yang harus memperhatikan adanya koordinasi antar Lembaga dalam tahapan pengawasan, penindakan dan penegakan hukum. Mengingat kejahatan lingkungan melibatkan banyak *steakholder* dan pengampu kebijakan didalamnya. Bahkan lintas disiplin keilmuan. Efektifitas penggunaan norma-norma hukum pidana dalam penegakan kejahatan lingkungan akan maksimal di implementasikan jika telah mencapai pada tahap koordinasi yang mutual dan terorganisir antar *steakholder* terkait dari pusat sampai daerah.

Efektifitas penegakan hukum yang cepat dan efektif tepat sasaran akan berdampak luas pada hasil yang diinginkan oleh Pancasila melalui penjabaran nilai-nilai Pancasila itu sendiri. Secara teori, sanksi dijatuhkan untuk seorang pelaku dan memberikan efek jera, hal ini berkaitan dengan mengembalikan hak korban yang telah diambil/diciderai. Namun dilain sisi, nilai-nilai Pancasila tidak mengenal klasifikasi pembagian pelaku dan korban, sehingga penting juga memperhatikan bahwa seorang pelaku juga mempunyai hak-hak untuk dipenuhi dan dijaga keadilannya terlepas dari perbuatan dan dampak yang telah pelaku lakukan.

Dipakainya ideologi Pancasila sebagai nilai-nilai dasar pembentukan Undang-undang menjadikan sebuah pekerjaan rumah yang sangat besar, karena harus benar-benar dipahami makna nilai-nilai dasar Pancasila tersebut agar penerapannya di masyarakat menjadi tepat. Nilai-nilai Pancasila sebenarnya merupakan identitas nasional bangsa, sehingga

dalam implementasinya dalam menghasilkan suatu Undang-undang tujuan utamanya adalah untuk seluruh bangsa Indonesia sebagai wujud untuk melanjutkan cita-cita luhur para pendiri bangsa. Tugas kita sebagai seorang warga negara yang baik adalah menjaga agar nilai-nilai Pancasila tetap terjaga di tengah-tengah kehidupan masyarakat Indonesia agar menjadi sebuah kultur. Bahkan dalam hal penyelenggaraan negara sampai penegakan hukum Pancasila wajib hadir untuk memberikan penjaminan kehidupan bagi setiap warga negaranya.

D. KESIMPULAN

Berdasarkan analisis diatas, pada prinsipnya dapat dikemukakan bahwa Penerapan Asas *Ultimum Remidium* dalam penegakan tindak pidana lingkungan sudah berdasarkan pada Pancasila, yaitu norma-norma yang terkandung dalam ketentuan pidana tersebut merupakan tata nilai yang hidup dan berkembang dalam ideologi Pancasila. Pemberian Sanksi dalam hukum lingkungan terdiri dari prosedur dan sanksi administrasi, kemudian perdata atau alternatif penyelesaian sengketa lingkungan (penyelesaian di luar pengadilan), dan terakhir prosedur dan sanksi pidana sebagai penunjang hukum administrasi. Sanksi pidana sebagai sarana terakhir/*ultimum remidium*. Namun, kendala implementasi dalam penegakannya diperlukan pengawasan yang ketat oleh masing-masing *stakeholder* dan juga pengaturan yang rigid serta tidak multitafsir. Sehingga dalam penegakannya aparat penegak hukum mempunyai dasar pemidanaan yang jelas ketika terjadi suatu tindak pidana lingkungan hidup, mengingat dampak kerugian lingkungan hidup tidak hanya untuk masa sekarang saja tetapi juga akan dirasakan untuk generasi yang akan datang.

E. SARAN

Penulis memberikan saran terhadap penerapan asas *ultimum remidium* dalam penegakan tindak pidana lingkungan tersebut menjadi sarana terakhir dari pengaturannya. dijatuhkan setelah sanksi administrasi dan alternative penyelesaian lingkungan. Diperlukan pengaturan yang jelas dan rigid sehingga aparat penegak hukum mempunyai dasar pemidanaan

yang jelas ketika terjadi suatu tindak pidana lingkungan hidup.

DAFTAR PUSTAKA

- Andi Hamzah, 2008, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta
- Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta
- Bambang Wijoyanto. “*Politik Hukum Pidana dalam Sistem Hukum Nasional*”. (Tt); tersedia di http://www.bphn.go.id/data/documents/politik_hukum_pidana_dalam_sistem_hukum_nasional_revisi.ppt [diakses, 2 Mei 2020].
- Barda Nawawi Arief, 2003, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Semarang
- Hyronimus Rheti, 2006, *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup*, Cetakan Pertama, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta
- Iza Fadri, *Tinjauan Kritis Terhadap Konsep Perubahan RUU Tindak Pidana Pencucian Uang*, dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 3 Nomor 3, September 2006, hlm. 157.
- Jan Remmelink, 2003, *Hukum Pidana; Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, Cetakan Pertama, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Mahmud Kusuma, *Menyelami Semangat Hukum Progresif “Terapi Paradigmatik Bagi Lemahnya Hukum di Indonesia,”* Antonylib, Yogyakarta, 2009
- Mardjono Reksodiputro, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia (Melihat Kepada Kejahatan dan Penegakan Hukum Dalam Batas-Batas Toleransi)*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1993

- Moeljatno, 2008, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta
- Muhammad Topan, 2009, *Kejahatan Korporasi Di Bidang Lingkungan Hidup*, Cetakan Pertama, Nusa Media, Bandung
- Romli Atmasasmita, 2010, *Globalisasi dan Kejahatan Bisnis*, Cetakan Ke-1, Kencana Prenada Media Group, Jakarta
- Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana (Criminal Justice System) perspektif Eksitensialisme dan Abolisionalisme*, Penerbit Bina Cipta, Jakarta, 1996
- Syamsul Arifin, *Hukum Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia*, Jakarta: PT. Soft Media, 2012
- Takdir Rahmadi, 2011, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

www.mpr.go.id

**PENGUATAN PANCASILA MELALUI CIVIC LITERACY
SEBAGAI IDEOLOGI PEMERSATU BANGSA
DI ERA PANDEMI COVID-19**

Oleh: Gayatri Dyah Suprobowati, Anis Suryaningsih
Universitas Sebelas Maret Surakarta

E-mail: gayatridyahsuprobowati@yahoo.com,
anissuryaningsih@staff.uns.ac.id

ABSTRACT

Pancasila as the basis of the Indonesian political state administration implies that the values contained in the Pancasila are the foundation in the administration of the Republic of Indonesia. Efforts that can be made to maintain the existence of Pancasila are by increasing understanding, reducing exclusivism, reducing social inequality, increasing Pancasila insights and practicing Pancasila. The effort to maintain the existence of Pancasila was carried out as a form of mutual cooperation between the people and the Indonesian government in various situations. One of them is in a situation facing covid pandemic 19. The purpose of this research is to identify the implementation of Pancasila values by increasing the literacy intelligence of state warriors in the face of covid pandemic 19. Pancasila is used as social capital in spreading information so as not to cause a commotion in the community with the hoax news circulation. In line with these objectives, the method used is qualitative. Data collection techniques using documentation and literature review.

Keywords: Pancasila: civi Literacy: Covid's Pandemi 19

ABSTRAK

Pancasila dasar negara politik ketatanegaraan mengandung arti bahwa nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila tersebut sebagai pondasi dalam penyelenggaraan ketatanegaraan Republik Indonesia. Upaya yang dapat dilakukan untuk menjaga eksistensi Pancasila yaitu dengan cara meningkatkan pemahaman, mengurangi eksklusivisme, mengurangi kesenjangan sosial, meningkatkan wawasan Pancasila serta mengamalkan Pancasila. Upaya menjaga eksistensi Pancasila dilakukan sebagai wujud gotong royong masyarakat dan pemerintah Indonesia dalam berbagai situasi. Salah satunya pada situasi menghadapi pandemi covid 19. Tujuan penelitian adalah mengidentifikasi implementasi nilai-nilai Pancasila dengan meningkatkan kecerdasan literasi warga negara dalam menghadapi masa pandemi covid 19. Pancasila digunakan sebagai modal sosial masyarakat dalam menyebarkan informasi agar tidak menimbulkan kegaduhan dimasyarakat dengan beredarnya berita hoax. Sejalan dengan tujuan tersebut, metode yang digunakan adalah kualitatif. Teknik pengumpulan data menggunakan dokumentasi dan kajian pustaka.

Kata Kunci: Pancasila: Civi Literacy: Pandemi Covid 19

A. LATAR BELAKANG

Kondisi dunia sekarang sedang diramaikan dengan merebaknya virus Corona yang menjadi sebab munculnya penyakit COVID-19. Covid 19 mulai menyebar pada November 2019. Terdapat beberapa pendapat teori dan konspirasi bermunculan tentang asal usul virus yang disebut SARS-CoV-2 ini. Berdasarkan tirto.id (9 Maret 2020) memaparkan bahwa kasus COVID-19 pertama kali ditemukan Wuhan, ibu kota Provinsi Hubei, Tiongkok, pada Desember 2019. Virus ini menunjukkan tanda gejalanya berupa atuk, demam, flu, dan gangguan pernapasan akut parah (SARS-Cov-2) yang dapat berdampak kematian pada penderita. Penyebaran virus yang cepat dapat dilihat pada data penyebaran kasus positif corona yang terjadi di dunia mencapai 935.957 data pada Kamis (2/4/2020) sejak kasus tersebut ditemukan pada awal November 2020. Virus ini menyebar hanya melalui tetesan kecil (*droplet*) air liur atau air lendir dari penderita melalui

saluran mulut atau hidung. Mengingat dampak yang ditimbulkan begitu serius, perlu adanya upaya penanganan serius baik dari pemerintah serta peran masyarakat secara aktif. Upaya ini dilakukan sebagai bentuk gotong royong antar elemen bangsa dalam mengaplikasikan nilai Pancasila.

Penanganan penyebaran virus ini pada awalnya belum menunjukkan keseriusan dari pemerintah. Hal ini dilansir dari Tirto.id tanggal 9 Maret 2020, Salah satu WNI Indonesia yang memiliki riwayat perjalanan luar negeri ketika itu tidak mendapat pelayanan kesehatan atau pengawasan ketat terhadap kedatangannya. Dikemukakan empat jam sebelum Presiden RI Joko Widodo mengumumkan pasien 01 dan pasien 02 positif Corona di Indonesia, WNI tersebut tidak melihat petugas bandara yang memeriksa suhu tubuh secara manual dengan thermo gun. Selain itu pengisian data tidak diperiksa secara rinci seperti nomor telepon penumpang. Padahal WNI tersebut baru saja datang dari negara yang terpapar COVID-19 yaitu Hong Kong dan Malaysia. Perihal ini juga dibenarkan Adita Irawati, juru bicara Kementerian Perhubungan, yang mengungkapkan bahwa pengawasan penumpang luar negeri sudah diterapkan sejak Februari. Akan tetapi, upaya memperketat pengawasan bandara dijalankan setelah adanya pengumuman pasien positif Corona oleh Presiden RI pada 2 Maret 2020.

Penanganan yang dinilai kurang tanggap memicu masyarakat mencari informasi dari berbagai sumber yang ada baik melalui media sosial dan media cetak. Sedangkan informasi yang ada di masyarakat belum memiliki validitas yang pasti karena sumber belum jelas. Pada Selasa (10/3/2020), Menteri Komunikasi dan Informatika Johnny G Plate mengklaim telah menemukan sebanyak 187 informasi hoaks terkait Covid-19. Informasi hoax disebarkan melalui jejaring media sosial seperti Whatshap group, Facebook, Twitter, Instagram, dan jejaring lainnya. Informasi hoax ini akan menimbulkan kerugian dan kecemasan pada masyarakat.

Informasi hoax yang beredar di masyarakat disebarkan melalui beberapa jejaring media sosial salah satunya itu Whatshap. Melalui media whatshap informasi yang belum tentu kebenarannya itu diteruskan ke pengguna lain dan juga bisa ke grup whatsapp, sehingga penyebaran berita hoax ini semakin cepat walaupun sudah ada upaya yang dilakukan oleh whatshap untuk mengatasi masalah ini. Pada 7 April 2020 mengeluarkan keputrusan yang disampaikan melalui blog perusahaan bahwa WhatsApp

(WA) membatasi penggunaan fitur pesan yang diteruskan atau forward untuk meredam peredaran hoaks terkait corona. Akan tetapi, masih banyak terjadi penyebaran berita bohong atau hoax yang terjadi di masyarakat.

Upaya pencegahan penyebaran hoax juga dilakukan oleh berbagai pihak. Salah satunya yaitu Kementerian Komunikasi dan Informatika menerima berbagai pengaduan yang dapat dilayangkan melalui e-mail ke aduankonten@mail.kominfo.go.id. Selain kominfo juga ada Masyarakat Indonesia Anti Hoax yang menerima aduan hoax melalui laman data turnbackhoax.id serta adanya pengaturan hukum yang dapat menjerat pelaku hoax, yakni Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (“UU ITE”) sebagaimana yang telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (“UU 19/2016”) mengatur mengenai penyebaran berita bohong di media elektronik (termasuk sosial media) menyatakan bahwa Setiap Orang dengan sengaja, dan tanpa hak menyebarkan berita bohong dan menyesatkan yang mengakibatkan kerugian konsumen dalam Transaksi Elektronik, dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 1 miliar. Berbagai permasalahan tentang informasi hoax terkait covid 19 diperlukan kecerdasan literasi. Civic literasi diperlukan agar masyarakat cerdas dalam menyikapi penyebaran covid 19.

Dari berbagai upaya diatas. Dapat dilihat peran pemerintah dan peran masyarakat dalam menghadapi masa pandemi covid 19. Peran tersebut tidak dapat berjalan sendiri-sendiri. Perlu adanya persatuan dari berbagai elemen baik dari pemerintah, swasta dan masyarakat. Hal ini sebagai wujud adanya gotong royong pada bangsa Indonesia sebagai salah satu implementasi nilai Pancasila.

Pancasila sebagai dasar negara seyogyanya nilai-nilai yang terkandung digunakan sebagai pondasi dalam penyelenggaraan pemerintahan ketatanegaraan Republik Indonesia. Selain itu, Pancasila juga sebagai *staatsfundamentalnorm* bagi bangsa Indonesia. Disini Pancasila dimaknai sebagai dasar dari penyelenggaraan negara. Setiap langkah kebijakan yang diambil harus berdasarkan nilai-nilai Pancasila. Hal ini sebagai bentuk Pancasila alat pemersatu bangsa dalam rangka

mencapai cita-cita nasional bangsa Indonesia

Implementasi nilai-nilai Pancasila dewasa ini semakin terkikis. Hal ini dapat dilihat dari pengetahuan, sikap, dan perilaku warga negara Indonesia dalam kehidupan sehari-hari. Dalam perilaku dilihat dengan banyaknya berita bohong yang disebarkan pada masa pandemi masa sulit dalam menghadapi virus. Seharusnya diperlukan persatuan untuk menghadapi masa seperti ini. Tidak melakukan tindakan-tindakan yang memicu keresahan dan kerugian dalam masyarakat.

Pancasila dimaknai sebagai ideologi negara yang seharusnya nilai-nilainya tercermin dalam setiap pikiran, ucapan dan tindakan seluruh elemen bangsa. Terkait dalam menghadapi masa sulit masa pandemi, Pancasila juga dapat hadir menjadi solusi yang solutif. Pancasila hadir sebagai alasan bangsa Indonesia untuk bersatu. Selain Pancasila juga memiliki kedudukan lain, sebagai berikut;

1. Pancasila sebagai Jiwa Bangsa Indonesia.
2. Pancasila sebagai Kepribadian Bangsa Indonesia.
3. Pancasila sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia.
4. Pancasila sebagai Sumber Dari Segala Sumber Hukum atau Sumber Tertib Hukum Negara Republik Indonesia.
5. Pancasila sebagai cita-cita atau tujuan bangsa Indonesia
6. Pancasila sebagai Perjanjian Luhur Bangsa Indonesia pada waktu mendirikan negara
7. Pancasila sebagai Falsafah Hidup yang mempersatukan bangsa Indonesia

(Darji Darmodiharjo 1981;17-19)

Perlu adanya penguatan Pancasila melalui *Civic Literacy* pada masa pandemi seperti sekarang ini. Kecakapan literasi dimaknai sebagai suatu pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki oleh warga negara dalam mengatasi masalah-masalah sosial, politik, dan kenegaraan. Kecakapan literasi ini menjadi keniscayaan seiring dengan perubahan politik yang menuntut warga bertindak secara otonom (Suryadi, 2010: 3). Ini menjadi tantangan di era kemajuan teknologi informasi serta arus globalisasi. Globalisasi menjadikan dunia tanpa batas begitu pula berbagai informasi

dapat diperoleh melalui teknologi. Hal ini menjadi tantangan dalam menghadapi masa pandemi yang terjadi di Indonesia.

Terdapat tiga komponen inti yang terkandung dalam *civic literacy*. Komponen tersebut meliputi komponen pengetahuan kewarganegaraan (*civic knowledge*), keterampilan kewarganegaraan (*civic skills*), dan karakter atau sikap kewarganegaraan (*civic dispositions*). Ketiga faktor tersebut sebagai faktor determinan dalam mewujudkan warga negara yang baik.

Pada masa keterbatasan informasi dan kecemasan masyarakat akan penyebaran virus covid 19 menjadikan perilaku masyarakat laai akan *civic literacy*. Dilihat dari perspektif integrasi politik, *civic literacy* berkontribusi positif dalam perilaku integratif yang berdampak pada integrasi bangsa (*nation building*). Keberhasilan mengembangkan perilaku integratif dalam diri masyarakat dapat dikembangkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang produktif untuk mewujudkan kebaikan bersama sebagaimana yang dikehendaki dalam cita-cita nasional dan tujuan bernegara (Cholisin, 2010: 1).

Pada masa ini menjadi penting adanya penguatan *civic literacy* warga negara dengan mengutamakan nilai-nilai Pancasila dalam mengaahadapi masa pandemi. Penguatan Pancasila sebagai ideologi mempersatu bangsa untuk menyikapi perubahan-perubahan yang terjadi pada masa pandemi. Sehingga pada makalah ini penulis membahas tentang Penguatan Pancasila Melalui *Civic Literacy* Sebagai Ideologi Pemersatu Bangsa di Masa Pandemi Covid 19.

B. LANDASAN TEORI

1. Ideologi Pancasila Pempersatu Bangsa

Istilah ideologi mulai dikenal pada abad delapan belas. Pertama kali dikenalkan oleh Desstult de tracy yang menyebut ideologi sebagai *science of ideas*. Tracy memaknai ideologi sebagai sebuah program yang diharapkan dapat membawa perubahan institusional bagi masyarakat Prancis. Akan tetapi program tersebut mendapat tentangan dari Napoleon.

Napoleon menganggap ideologi sebagai suatu khayalan belaka, yang tidak mempunyai praktis. Ideologi dinilai hanya sebuah khayalan yang tidak dapat di temukan dalam kehidupan nyata.

Pengertian ideologi Menurut Kaelan, (2003:113) Istilah ideologi berasal dari kata idea yang berarti gagasan, konsep, pengertian dasar, cita-cita sedangkan logos berarti ilmu. Ideologi secara etimologis artinya ilmu tentang ide-ide (*The Science Of Ideas*) atau ajaran tentang pengertian dasar. Pengertian ideologi menurut Mubyarto (1991:239) Ideologi adalah sejumlah doktrin, kepercayaan dan simbol-simbol sekelompok masyarakat atau suatu bangsa yang menjadi pegangan dan pedoman kerja (atau perjuangan) untuk mencapai tujuan masyarakat atau bangsa itu.

Menurut Sastrapratedja (2001: 50-69) mengatakan untuk mengenal ideologi Pancasila kita harus mengenal ideologi di dunia yaitu sebagai berikut:

1. Paham *Marxisme-Leninisme* yaitu paham yang meletakkan ideologi dalam perspektif evolusi sejarah yang didasarkan pada dua prinsip; pertama, Penentu akhir dari perubahan social adalah perubahan dari cara produksi; kedua proses perubahan social bersifat dialektis.
2. Paham Sosialisme yaitu paham dimana Negara wajib mensejahterakan seluruh masyarakatnya yang dikenal dengan konsep *welfare state*
3. Paham Liberalisme yaitu paham yang lebih mengutamakan hak-hak individu dengan meletakkan ideologi perspektif kebebasan individual
4. Paham Kapitalisme yaitu paham yang memberi kebebasan kepada setiap individu untuk menguasai sistem perekonomian dengan kemampuan modal yang ia miliki.

Ideologi bangsa Indonesia yaitu Pancasila yang merupakan suatu kepercayaan yang dianggap satu-satunya ideologi yang paling tepat dalam menjalankan sistem kenegaraan di Republik Indonesia. Tokoh-tokoh pada nasional yang terlibat dalam penyusunan ideologi Pancasila yang mampu merumuskan Pancasila sebagai *science of ideas* dari *founding father* yaitu seperti Ir. Soekarno, Soepomi, M. Yamin, dan KH. Bagus Hadikusumo serta tokoh-tokoh lainnya telah berjasa terlibat dan telah berhasil dalam penyusunan ideologi Pancasila.

Para tokoh penyusun ideologi Pancasila menyepakati lima dasar yang harus dijalankan bangsa Indonesia dalam kehidupan sosial dan sistem kenegaraan yaitu meliputi :

1. Ketuhanan Yang Maha Esa
2. Kemanusiaan yang Adil dan Beradab
3. Persatuan Indonesia
4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan
5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia

Kelima dasar ini yang menjadi landasan kita dalam menghadapi kehidupan tantangan Ideologi Pancasila dari berbagai peradaban dan terjangan ideologi dunia serta kebudayaan global. Berbagai tantangan ideologi Pancasila seperti menghadapi atheisme, Individualisme, dan kapitalisme. Pada era sekarang ini yang menjadi tantangan terbesar dalam sikap perilaku kehidupan yang menyimpang dari norma-norma masyarakat umum. Kondisi sekarang ini tantangan terbesar adalah tantangan narkoba dan terorisme (Direktorat Jendral Pembelajaran dan kemahasiswaan Kemenristek dikti, 2016: 125-126).

2. Civic Literacy

Menumbuhkan *Civics Literacy* yang berupa kemampuan yang terdiri dari *Civics Knowledge* (Pengetahuan), *Civics Skill* (Kecakapan) dan *Civics Disposition* (watak) merupakan keniscayaan yang harus dikembangkan di abad Ke-21 karena akan dihadapkan pada suatu kondisi perubahan cepat karena sekat sosial budaya dari tiap Negara akan roboh, Kondisi dikenal sebagai globalisasi (Arpanuddin, 2016:368)

Civic Literacy, berasal dari istilah “Literacy” yang diserap ke dalam bahasa Indonesia melalui berbagai Istilah penyebutan antara lain; “Kemelekwacanaan”, atau “Melek Wacana”, dan “Literasi” yang juga merupakan kata serapan dari Bahasa Latin “Littera” bermakna huruf, kemudian apabila dikaitkan dengan konteks kewarganegaraan seringkali diindentikkan sebagai “Political Literacy” atau “Civic Literacy” yang oleh Arpanudin (2016:369) dijelaskan sebagai suatu pengetahuan dan

kemampuan seorang warga negara untuk mengatasi permasalahan sosial, politik, dan kenegaraan.

Mengenai *Civic Literacy* berdasarkan pemikiran Benavot (Arpanudin, 2016:370) terdapat tujuh aspek Literasi yakni; 1) Literasi mengenai bagaimana membangun sinergisitas antara kebijakan pembangunan dan kebutuhan masyarakat; 2) Literasi mengenai Koordinasi antar institusi negara; 3) Literasi mengenai Lembaga-lembaga pemerintahan, Ormas, LSM dan Lembaga keagamaan; 4) Literasi bagaimana menjaga independensi, dan imparialitas dalam kehidupan berbangsa dan bernegara; 5) Literasi yang memungkinkan Individu untuk memperoleh keterampilan mata pencaharian yang meningkatkan kerja dan produktivitas mereka; 6) Literasi mengenai hubungan antar generasi; dan 7) Literasi mengenai bagaimana menjaga hubungan antara ruang publik dan swasta.

Civic Literacy ini akan meliputi pengetahuan mengenai Negara, Pemerintahan dan Peran Warga negara, jadi dapat dikatakan secara sederhana *Civic Literacy* adalah *Civic Knowledge*, *Civics Skill*, dan *Civics Disposition* Pencapaian pembentukan *Civic Literacy* hendak dicapai melalui proses pembudidayaan dalam kehidupan. Proses pembudidayaan nilai Pancasila dapat dilakukan melalui sosialisasi, penanaman nilai namun juga bisa melalui pembelajaran di persekolahan. Dalam pembelajaran di sekolah penanaman nilai Pancasila dilakukan melalui mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan. Menurut Kementerian Pendidikan Nasional pada tahun 2004 (Winarno, 2011:117) materi keilmuan mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan mencakup pengetahuan kewarganegaraan (*civic knowledge*), keterampilan kewarganegaraan (*civic skills*), dan nilai-nilai kewarganegaraan (*civic values*), sehingga dapat kita simpulkan bahwa mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan yang memiliki misi pedagogis untuk membentuk *Civic Literacy* dalam dunia persekolahan.

3. Penguatan Pemerintah Dalam Penanganan dan Pengendalian COVID-19

Pengendalian COVID-19 di Indonesia menjadi prioritas utama karena dampak dari COVID-19 bisa berakibat pada kelangsungan hidup manusia, melumpuhkan sendi-sendi ekonomi, mengganggu stabilitas nasional dan ketahanan nasional. Covid-19 menjadi masalah kesehatan dunia. Penyakit ini pada mulanya terjadi di kota wuhan Provinsi Hubei China. Informasi ini disampaikan dari *World Health Organization* (WHO) pada tanggal 31 Desember 2019. Perkembangan kasus ini terus bertambah parah hingga akhirnya diketahui bahwa penyebab kluster pneumonia ini adalah novel coronavirus. Kasus ini terus berkembang hingga adanya laporan kematian dan terjadi importasi di luar China yang disebabkan karena virus ini. Pada tanggal 7 Januari 2020, China mengidentifikasi pneumonia yang tidak diketahui etiologinya tersebut sebagai jenis baru coronavirus (*novel coronavirus*). Pada awal tahun 2020 *coronavirus* mulai menjadi pandemi global dan menjadi masalah kesehatan di beberapa negara dunia.

Penetapan Covid-19 sebagai *Public Health Emergency of International Concern* (PHEIC)/ Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Yang Meresahkan Dunia (KKMMD) ditetapkan pada tanggal 30 Januari 2020. Untuk penetapan penyakit novel coronavirus pada manusia dengan sebutan (COVID-19) ditetapkan pada tanggal 12 Februari 2020.

Berdasarkan data penelitian terbaru masa inkubasi COVID-19 berada dalam kurun waktu 1-14 hari. Pada masa ini pasien dan pembawa (*carrier*) COVID-19 yang tanpa gejala juga dapat menjadi sumber infeksi. Penularan terjadi melalui proses *droplets* pernapasan dan kontak fisik. Penyakit ini bisa menyerang segala usia dengan tingkat penyebaran yang cukup cepat.

Pencegahan dan pengendalian COVID-19 harus menjadi prioritas utama dalam pengambilan kebijakan pemerintah untuk memenuhi prinsip gotog royong dan kemanusiaan. Kebijakan terdekat dalam penyebaran virus ini paling dekat yaitu dengan instansi kesehatan. Institusi kesehatan pada semua tingkatan wajib mengikuti petunjuk pemerintah pusat dan memperkuat pedoman kerja pencegahan dan pengendalian epidemi local. Selain itu intitusi kesehatan harus tanggap dalam upaya penyebaran

yaitu salah satunya dengan membentuk kelompok ahli pencegahan dan pengendalian COVID-19 dengan melibatkan para ahli dan pemangku kepentingan terkait. Upaya pemerintah saat ini dalam Penanganan dan Pengendalian COVID-19 yaitu dengan mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19). Yang merupakan sebuah kebijakan pemerintah dalam mengangulangi Covid-19. Tujuan pembentukan Gugus Tugas ini bertujuan untuk:

1. Meningkatkan ketahanan nasional di bidang kesehatan;
2. Mempercepat penanganan COVID-19 melalui sinergi antar kementerian/lembaga dan pemerintah daerah;
3. Meningkatkan antisipasi perkembangan eskalasi penyebaran COVID-19;
4. Meningkatkan sinergi pengambilan kebijakan operasional; dan
5. Meningkatkan kesiapan dan kemampuan dalam mencegah, mendeteksi, dan merespons terhadap COVID-19.

C. PEMBAHASAN

1. Penguatan Pancasila Melalui Civic Literacy pada masa pademic

Civic Literacy adalah kapasitas pengetahuan atau pondasi masyarakat demokratis dan manifestasi dari *the power of citizen* di mana warga negara dapat melakukan *check and balances* dan dapat mengetahui serta berpartisipasi secara aktif sehingga tercipta perubahan yang baik untuk dirinya dan lingkungan sekitarnya. Menurut (Thakur & Thomas, 2014) yang menyatakan bahwa *civic literacy* adalah suatu pengetahuan tentang bagaimana berpartisipasi secara aktif dalam melakukan perubahan di suatu komunitas masyarakat, sehingga sebagai masyarakat demokratis mereka dapat melaksanakan dan mengetahui fungsinya untuk menciptakan suatu perubahan yang damai. Hal ini sejalan dengan pendapat (Kidwell, 2006) yang menjelaskan bahwa *civic literacy* pada pendidikan abad 21 berfokus pada pentingnya informasi dan memahami proses pemerintahan, mampu berpartisipasi dalam kehidupan sipil serta mengakui implikasi lokal dan global dari keputusan sipil. Sementara pendapat (Trilling &

Fadel, 2009) menyatakan bahwa salah satu keterampilan yang harus dikembangkan di abad 21 yaitu keterampilan berpikir kritis, dimana hal ini dapat dimanifestasikan juga dalam *civic literacy* sub keterampilan berpikir kritis yang tentunya menjadi hal yang sangat penting dalam menyiapkan siswa untuk menghadapi tantangan global khususnya dalam bidang pendidikan.

Indonesia merupakan negeri yang berasaskan Pancasila sehingga *Civic Literacy* merupakan aspek penting dalam konsolidasi mengenai pemahaman tentang Pancasila. Kurangnya pemahaman tentang Makna dari Pancasila tidak jarang menyebabkan masyarakat apatis terhadap berbagai esensi nilai nilai dari Pancasila itu. Pemikiran mengenai esensi nilai-nilai bersumberkan pada rumusan Pancasila yang diletakkan pada hukum kenegaraan Indonesia. Pemikiran ini diwujudkan dalam bentuk ketetapan politik kenegaraan. Ketetapan kenegaraan dikeluarkan disesuaikan dengan nilai Pancasila dan kondisi pada masyarakat sehingga dikenai Pancasila sebagai Ideologi terbuka. Bangsa Indonesia yang berasaskan Pancasila pada saat ini kita diuji dengan kejadian luar biasa yaitu *Cronavirus Disease*. Berdasarkan UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, bencana terdiri dari bencana alam, non alam dan sosial. Bencana non alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa non alam, antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit. Dalam hal ini wabah penyakit coronavirus (covid-19) termasuk dalam golongan bencana non alam yang sudah ditingkat pandemi sesuai dengan pernyataan WHO. BNPB telah mengeluarkan Surat Keputusan Kepala BNPB Nomor 9.A. tahun 2020 tentang Penetapan status Keadaan Tertentu Darurat Bencana Wabah Penyakit akibat Virus Corona di Indonesia. Surat keputusan ini mulanya berlaku selama 32 hari terhitung sejak tanggal 28 Januari - 28 Februari 2020. Kemudian diperpanjang dengan Surat Keputusan Kepala BNPB Nomor 13.A tahun 2020 tentang Perpanjangan Status Keadaan Tertentu Darurat Bencana Wabah Penyakit akibat Virus Corona di Indonesia yang berlaku selama 91 hari terhitung sejak tanggal 29 Februari – 29 Mei 2020.

Pada kondisi sekarang ini Istilah hoax nampaknya sudah tidak asing lagi bagi masyarakat Indonesia. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Edisi Kelima mengartikan hoaks (kata serapan hoax) sebagai

informasi bohong. Di tengah maraknya wabah Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) seperti saat ini, fenomena hoaks pun masih mendistorsi dunia maya sehingga terjadi kesimpangsiuran informasi terkait virus tersebut dan menyebabkan kebingungan di kalangan masyarakat. Maka itu, guna meningkatkan literasi masyarakat terhadap Covid-19, peran pemerintah melalui Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemkominfo) berkomitmen menyapu bersih seluruh hoaks yang ada di dunia maya, khususnya di media sosial. Data menurut Kemkominfo, data per 17 Maret 2020 mencatat ada sebanyak 242 hoaks yang telah berhasil ditemukan melalui berbagai layanan media sosial. Kemudian, berdasarkan hasil penelusuran tersebut ditindaklanjuti dengan memberikan informasi yang tepat sesuai dengan fakta yang ada di lapangan.

Contoh kasus Hoaks nomor 242 yang terdapat pada kemkominfo, misalnya, menyebutkan telah beredar informasi di Facebook bahwa Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Mendikbud) Nadiem Makarim dinyatakan positif Covid-19 dan sedang menjalani isolasi secara mandiri. Faktanya, berita dengan judul “Menteri Nadiem Dinyatakan Positif Virus Corona, Jalani Isolasi Secara Mandiri” itu merupakan judul artikel yang salah. Menteri Nadiem yang dimaksud adalah Menteri Kesehatan Inggris Nadine Dorries yang dinyatakan positif Covid-19 dan sedang mengkarantina diri pada 10 Maret 2020. Kesalahan penulisan nama Nadine menjadi Nadiem ini pun menimbulkan salah persepsi sehingga ada yang mengiranya sebagai Mendikbud Nadiem Makarim. Itu adalah salah satu contoh hoaks yang ditemukan terkait Covid-19. Masih banyak lagi hoaks lainnya yang menyesatkan, seperti Presiden Joko Widodo positif Covid-19, peta sebaran virus Corona di Kota Depok, berkumur air hangat dengan garam dan cuka bisa menghilangkan virus Corona, 15 warga Blitar positif Covid-19, Bali menerapkan lockdown pada 25 Maret, dan lain sebagainya. (sumber : Kemkominfo 17 Maret 2020).

Tingkat kesadaran masyarakat terhadap Hoak terutama pemuda sebagai generasi yang dinilai memiliki kecerdasan intelektual tinggi, serta pemikiran yang terbuka. Seyogyanya menjadi promotor terdepan dalam menangkal tersebar luasnya hoax. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik, terhitung pada tahun 2016 jumlah pemuda di Indonesia mencapai 62.061.400 jiwa. Berdasarkan data tersebut seharusnya besarnya jumlah

penduduk usia muda menjadi peluang emas dalam upaya penangkalan hoax di masyarakat. Pemuda Indonesia dapat bergandengan tangan, serta berkomitmen dalam menghancurkan hoax.

Permasalahan hoax yang sudah mengakar hingga menjadi perbincangan internasional ini, tidak akan bisa jika hanya diselesaikan oleh satu pihak. Perlu adanya peran dari berbagai bergagai elemen masyarakat terutama pemuda. Pemuda berperan sebagai agen pencegahan berita hoax dimasyarakat. Berbagai upaya dapat dilakukan sebagai langkah antisipasi terhadap penyebaran hoax yang terjadi dimasyarakat. *Pertama*, meningkatkan kualitas diri terhadap perkembangan zaman. Upaya ini dilakukan dengan mengupgrade diri dengan ilmu-ilmu pengetahuan yang bisa menguatkan karakter serta pengetahuan. Dengan pengetahuan dan karakter tersebut dapat digunakan sebagai dasar untuk berfikir, berkata dan bertindak yang benar dan menjadi warga negara yang baik (*good citizen*). *Kedua*, budayakan mencari informasi baik diinternet maupun media cetak yang beretika. Merdeka dalam media social bukan berarti dapat melakukan apapun dengan bebas termasuk menyalahgunakan fungsi dari bahasa. Hal ini harus diimbangi dengan etika dalam penggunaannya. Mengfungsikan informasi sesuai dengan kebutuhan misalkan untuk belajar, mencari referensi ilmiah dan bisa menggunakan informasi yang ada diinternet untuk sesuatu hal yang positif. *Ketiga*, menjadi filterasi informasi isitilahnya sekarang yaitu *sharing dulu sebelum dishare*. Maksudnya adalah menyaring informasi yang didapat, ketika informasi itu benar makadapat kemudian disebarluaskan. Hal ini perlu dilakukan karena seluruh informasi yang ada di masyarakat belum tentu semuanya benar sesuai dengan fakta yang ada. Sehingga menjadi filterasi informasi dengan cara yang bijak dan tidak mudah untuk menerima informasi kebohongan. Hal ini yang menjadikan filterasi dimana kita merupakan bangsa Indonesia yang berlandaskan nilai nilai Pancasila agar tidak tergoyang pada perkembangan zaman. Sehingga hal tersebut bagian dari proses penguatan Pancasila melalui *Civic Literacy* pada masa pandemic ini.

Pada masa penanganan covid-19 Kemkominfo, melalui Gugus Tugas Percepatan Penanganan Bencana Covid-19 telah meluncurkan laman www.covid19.go.id. Portal ini dapat digunakan masyarakat sebagai sumber informasi resmi penanggulangan virus Corona di Indonesia,

di mana wabah virus tersebut kini menjadi pandemi global. Sehingga masyarakat bisa mencari informasi yang resmi dari pemerintah. Selain kominfo juga ada Masyarakat Indonesia Anti Hoax yang menerima aduan hoax melalui laman data turnbackhoax.id. pelbagai permasalahan tentang informasi hoax terkait covid 19 diperlukan kecerdasan literasi. *Civic literasi* diperlukan agar masyarakat cerdas dalam menyikapi penyebaran covid 19.

2. Penguatan Pancasila Di Era Pandemi COVID-19

Bangsa Indonesia dihadapkan pada masa Pandemic Covid-19. Bangsa Indonesia yang memiliki kondisi masyarakat yang multikultural terdiri dari berbagai suku, golongan, strata, status, ras, agama, dan kepercayaan. Dengan latar belakang tersebut, bangsa Indonesia harus memiliki landasan ideologi yang dapat menampung berbagai keberagaman yang ada. Landasan ideologis vital bangsa Indonesia yaitu Pancasila dan semboyan “Bhinneka Tunggal Ika” (*Unity in Diversity*). Semboyan Bhineka Tunggal Ika memiliki makna berbeda-beda akan tetapi tetap saju jua menjadi jawaban atas kondisi bangsa Indonesia yang multikultural.

Pada penanganan covid-19 ini kolaborasi peran pemerintah bersama masyarakat sangat penting karena wabah covid-19 ini merupakan masalah bersama yang harus diselesaikan dengan kebersamaan antara peran pemerintah dan peran masyarakat diharapkan bisa menjadi solusi dalam menghadapi wabah ini. Kesadaran masyarakat dalam pengamalan nilai-nilai Pancasila pada masa pademi ini harus dilaksanakan untuk keselamatan Nilai-nilai Pancasila sebagai wujud kristalisasi nilai-nilai luhur dan kebudayaan bangsa Indonesia. Nilai tersebut sudah hidup dan tumbuh didalam diri bangsa yang berakar dari unsur-unsur kebudayaan secara keseluruhan, terpadu dan utuh. Kebudayaan bangsa Indonesia dinilai mampu digunakan sebagai modal sosial dalam masa pendemi. Sebagai gambaran yaitu budaya gotong royong pada masa pandemi dapat dilihat pada warga yang diisolasi sebagai dampak virus covid 19 tidak diperkenankan keluar rumah, disini perlu peran dari anggota masyarakat lain untuk bergotong royong menjamin ketersediaan kebutuhan pokok warga yang terisolasi.

Hal ini mengingatkan proses terjadinya Pancasila melalui suatu proses yang disebut kausa materialism. Berdasarkan prosesnya, nilai-nilai Pancasila sudah ada dan melekat pada bangsa Indonesia dan tercermin dalam kehidupan sehari-hari. Pancasila sebagai pandangan yang diyakini kebenarannya sehingga menimbulkan tekad bangsa Indonesia untuk mewujudkannya dalam sikap dan tingkah laku serta perbuatannya (Kaelan, 2007:13). Dengan demikian Kehidupan bangsa Indonesia memerlukan adanya implementasi nilai-nilai luhur yang terkandung dalam Pancasila. Upaya ini perlu dilakukan agar nilai luhur Pancasila dapat dihayati dan diaplikasikan oleh setiap rakyat Indonesia. Dengan demikian harapannya dapat membentuk pola sikap, pikir dan pola tingkah laku dalam memberi arah manusia Indonesia untuk bertindak pada segala situasi, terutama pada masa pandemi covid-19 ini.

Implementasi nilai nilai sila Pancasila digunakan sebagai modal *social* dalam mengatasi pandemi. Sila pertama yang mengatur tentang Ketuhanan mencoba memaknai masa pandemi sebagai cobaan yang berasal dari Tuhan diterima secara lapang. Bangsa Indonesia harus berupaya ikhlas dan tawakal menerima musibah dan wabah virus corona ini sebagai bagian dari ketentuan dan takdir dari Tuhan Yang Maha Esa. Agar musibah ini terasa ikhlas maka diperlukan kepedulian sosial yang terbingkai dalam nilai kemanusiaan. Bangsa Indonesia diharapkan mampu memiliki rasa kemanusiaan dan kepekaan sosial sebagai manusia yang adil dan beradab seperti dalam sila kedua Pancasila. Pancasila sebagai solidaritas sosial dalam menghadapi masa pandemi dengan cara yang mampu membantu yang kurang mampu dan yang kurang mampu menjaga yang mampu. Langkah ini dapat dilakukan dengan menahan diri untuk tidak keluar rumah dan berkumpul dikeramaian. Hal ini dilakuakn untuk meminimalisir penyebaran virus covid 19. Kesadaran dalam upaya mewujudkan sila kedua Pancasila dalam masa pandemi sekaligus juga membuktikan eksistensi dari sila ketiga yakni persatuan Indonesia. Solidaritas sosial akan muncul ketika seluruh masyarakat bersatu baik melalui program kebijakan pemerintah maupun usaha mandiri dari masyarakat untuk saling tolong menolong. Perlu adanya persatuan sebagai wujud gotong royong dalam menghadapi masa pandemi. Sedangkan pengamalan sila keempat dapat diaplikasikan pada tindakan musyawarah mufakan dalam menentukan kebijakan yang akan diambil dan tujuan akhirnya adalah sila kelima keadilan sosial bagi

rakyat Indonesia.

C. KESIMPULAN

Dari pembahasan dapat ditarik kesimpulan bahwa Penguatan Pancasila Melalui *Civic Literacy* pada masa pandemic yaitu:

Pertama, meningkatkan kualitas diri terhadap perkembangan zaman. Hal ini dapat dilakukan dengan memperbaiki kualitas diri dengan ilmu yang bermanfaat serta penguatan karakter. **Kedua**, mencari sumber informasi terpercaya baik melalui media sosial atau media cetak. Keterbukaan informasi harus diimbangi karakter yang baik dalam berkomunikasi. Hal ini harus diimbangi dengan etika dalam penggunaannya. Mengfungsikan informasi sesuai dengan kebutuhan misalkan untuk belajar, mencari referensi ilmiah dan bisa menggunakan informasi yang ada di internet untuk sesuatu hal yang positif. **Ketiga**, menjadi filterasi informasi isitilahnya sekarang yaitu *sharing dulu sebelum dishare*. Karena Bahasa yang digunakan sebagai alat penyebar luasan informasi ini tidak selamanya memuat kebenaran sesuai dengan fakta yang ada. Sehingga menjadi filterasi informasi dengan cara yang bijak dan tidak mudah untuk menerima informasi kebohongan. Ke empat, sosialisasi UU ITE Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (“UU ITE”) sebagaimana yang telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (“UU 19/2016”) mengatur mengenai penyebaran berita bohong di media elektronik (termasuk sosial media).

Penguatan Pancasila Di Era Pandemi COVID-19 perlu dilakukan bangsa Indonesia sebagai bentuk implementasi nilai-nilai luhur yang terkandung dalam Pancasila. Upaya penguatan ini perlu dilakukan agar nilai, norma dan etika yang terkandung di dalam Pancasila dapat dikonkritisasi menjadi bagian yang utuh dan dapat menyatu dengan kepribadian setiap manusia Indonesia. Sehingga, dapat membentuk pola sikap, pola pikir dan pola tindak serta memberi arah kepada manusia Indonesia, khususnya pada masa pademi covid-19 ini. Pancasila dapat digunakan sebagai modal

sosial dalam mengatasi pandemi dengan mengedepankan solidaritas sosial dan semangat gotong royong.

Tantanganya dalam implementasi nilai Pancasila pada masa pandemi covid 19 salah dari kemajuan teknologi (Handphone dan Gadget). Warga negara perlu memiliki *civic literacy* dalam bermedia sehingga warga negara memiliki hak dan kewajiban yang harus dipegang diatas kemerdekaanya. Penguatan *civic literacy* sangat penting dimiliki pada masa pandemi seperti sekarang sebagai upaya meminimalisir penyebaran hoax tentang covid 19 agar tidak menimbulkan kecemasan di masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Arpanudin, Iqbal. (2016). Literasi Warga Negara Muda untuk Mengembangkan Civic Engagement Di Abad 21. Prosiding Seminar Internasional Malang Jilid II. Nomor 1. Februari 2004.
- Bakri, A. F., et al. Literasi Politik dan Konsolidasi Demokrasi. (Jakarta: Churia Press). 2012
- Cholisin, 2010, 'Penerapan Civic Skills dan Civic Dispositions dalam Mata Kuliah Prodi PKn, Makalah, Disampaikan dalam Diskusi Terbatas Jurusan PKn dan Hukum FISE, UNY, 25 September 2010
- Direktorat Jendral Pembelajaran dan kemahasiswaan Kemenristek dikti. 2016. pendidikan Pancasila untuk perguruan tinggi. Jakarta: Direktorat Jendral Pembelajaran dan kemahasiswaan
- Faisal. M. Safei. 2019. Tantangan Dan Masa Depan Ideologi Pancasila Diera Revolusi 4.0. Tersedia: https://www.academia.edu/39733622/tantangan_dan_masa_depan_ideologi_pancasila_di_era_revolusi_4.0_challenge_and_future_of_pancasila_ideologi_in_era_of_al_revolution_4.0

- Kemendagri. (2020). pedoman umum kesiapsiagaan pemerintah daerah dalam menghadapi 2019-nCoV.
- Kusnandar (2019). Revolusi 1.0 hingga 4.0, tidak diterbitkan Makalah
- Kidwell, C. (2006). Civic Literacy and The Civic Mission of Schools. National Social Studies Supervisors Association Journal, the NSSSA Leader.
- Suryadi, K., 2010, "Inovasi Nilai Dan Fungsi Komunikasi Partai Politik Bagi Penguatan Civic Literacy". Naskah Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Ilmu Komunikasi Politik Pada Fakultas Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial Bandung, 24 November 2010.
- Thakur, G., & Thomas, B. Inculcation of Citizenship Values Through Board Game. (Mumbai: New Panvel Mumbai) 2014
- Trilling, B., & Fadel, C. (2009). 21 st Century Skills "Learning For Life In Our Times". San Fransisco: Jossey Bass & Wiley Imprint.
- UU No 12 tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik
- Udin S Winatapura & Dasim Budimansyah. (2007). Civic Education Konteks, Landasan, Bahan Ajar dan Kultur Kelas. Bandung : SPS PKN UPI

www.mpr.go.id

