



JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

Edisi 05/ Mei 2018

ISSN : 2085-4862

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

- Wendy Budiati Rakhmi** | Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia
- Siti Fatimah** | Pancasila Sebagai Batu Uji Peraturan Perundang-Undangan
- Aini Rahmania** | Aktualisasi Penataan Peraturan Perundang-Undangan Melalui Perubahan Undang-Undang Dasar (Kajian Atas Ketetapan MPR)
- Faiq Tobroni** | Harmonisasi Nilai Pancasila Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan
- Faisal Luqman Hakim** | Harmonisasi Dan Sinkronisasi Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penataan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Pancasila (Studi Peraturan Perundang-Undangan Perpajakan Dan Peraturan Daerah Tentang Perpajakan)
- Iswantoro** | Politik Hukum Pembentukan Dan Penataan Peraturan Perundang-Undangan
- Abdul Kadir Jaelani** | Peluang Dan Tantangan Dalam Penataan Sistem Peraturan Perundang-Undangan
- Surur Roiqoh** | Aktualisasi Pancasila Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia
- Gregorius Sahdan** | Implikasi Model Pemerintahan 2019 Berdasarkan Undang-Undang Pemilu No.07 Tahun 2017 Dari Demokrasi Pancasila Ke Demokrasi Liberal



JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

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

Badan Pengkajian MPR RI

2018

Susunan Dewan Redaksi

Penasehat : DR. (H.C.) Zulkifli Hasan, S.E., M.M.
DR. Mahyudin, S.T., M.M.
E.E. Mangindaan, S.IP.
DR. Hidayat Nur Wahid, M.A.
DR. (H.C.) Oesman Sapta Odang
DR. Ahmad Basarah, M.H.
H. Ahmad Muzani
DR. (H.C.) H. A. Muhaimin Iskandar, M.Si.

Pengarah : DR. Bambang Sadono, S.H., M.H.
DR. Tb. Hasanuddin, S.E., M.M.
Rambe Kamarul Zaman, M.Sc., M.M.
Martin Hutabarat, S.H.
Ir. H. Tifatul Sembiring

Penanggung Jawab : Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

Wakil Penanggung Jawab : Dra. Selfi Zaini

Pemimpin Redaksi : Drs. Yana Indrawan, M.Si.

Redaktur Pelaksana : Tommy Andana, S.IP, M.AP.
Drs. Joni Jondriman

Editor : Siti Aminah; Pradita Devis Dukarno; Otto Trengginas Setiawan;

Pengumpul Bahan : Endang Sapari; Riswandi; Endang Ita; Rindra Budi Priyatmo;
Dian Kartika Sari; Bayu Nugroho; Widhi Aditia Putra; Elias Petege; Wafistrietman
Corris; Rani Purwati Kemala Sari; Wasinton Saragih; Indra Ardianto;

Alamat Redaksi

Biro Pengkajian, Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Bharana Graha, Lantai 3,

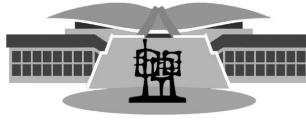
Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270

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

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

DAFTAR ISI

	Hal
Daftar Isi	I
Kata Pengantar Pimpinan Redaksi	III
Sambutan Sekretaris Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia	IX
Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia	XIII
Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia - Wendy Budiati Rakhmi	1
Pancasila Sebagai Batu Uji Peraturan Perundang-Undangan - Siti Fatimah	19
Aktualisasi Penataan Peraturan Perundang-Undangan Melalui Perubahan Undang-Undang Dasar (Kajian Atas Ketetapan MPR) - Aini Rahmania	37
Harmonisasi Nilai Pancasila Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan - Faiq Tobroni	57
Harmonisasi Dan Sinkronisasi Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penataan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Pancasila (Studi Peraturan Perundang-Undangan Perpajakan Dan Peraturan Daerah Tentang Perpajakan) - Faisal Luqman Hakim	75
Politik Hukum Pembentukan Dan Penataan Peraturan Perundang-Undangan - Iswantoro	97
Peluang Dan Tantangan Dalam Penataan Sistem Peraturan Perundang-Undangan - Abdul Kadir Jaelani	115
Aktualisasi Pancasila Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia - Surur Roiqoh	133
Implikasi Model Pemerintahan 2019 Berdasarkan Undang-Undang Pemilu No.07 Tahun 2017 Dari Demokrasi Pancasila Ke Demokrasi Liberal - Gregorius Sahdan	147



Pengantar Redaksi

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadiran Allah Subhanahu Wa Ta'ala, Tuhan Yang Maha Esa, penyusunan Jurnal Majelis dengan pokok bahasan "Penataan Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Berdasarkan Pancasila Sebagai Sumber Segala Sumber Hukum Negara" dapat diselesaikan. Jurnal ini berisikan 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 Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia 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, 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.

Dalam jurnal ini memuat pendapat dan pemikiran dari:

Pertama, Wendy Budiati Rakhmi, dengan judul tulisan "*Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*". Penulis menjelaskan tentang sumber hukum tata negara Indonesia pada dasarnya adalah segala bentuk dan wujud peraturan hukum tentang ketatanegaraan yang beresensi dan mencerminkan kehidupan bernegara di Indonesia dalam suatu sistem dan tata urutan yang diatur. Permasalahan tata urutan peraturan perundang-undangan dalam sistem Hukum Tata Negara yang berlaku di Indonesia telah mengalami dinamika perubahan yang cukup tinggi. Perubahan tata urutan peraturan perundangan terjadi sebanyak 4 (empat) kali sejak tahun 1966 hingga tahun 2011 sesuai dengan perkembangan kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Penelitian ini termasuk penelitian normatif atau penelitian doktrinal,

yaitu penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Hasil Penelitian yang didapat adalah perubahan sumber hukum dan tata urutan peraturan perundangan di Indonesia syarat akan nuansa kepentingan politik dimasa peraturan itu dibuat. Bongkar pasang tata urutan peraturan perundangan tidak dapat dihindarkan untuk mendapat fomulasi yang tepat. Formulasi yang tepat dalam menentukan tata urutan peraturan perundangan menjadi dasar dalam menjalankan negara Indonesia untuk mencapai tujuan negara sesuai kesepakatan seluruh rakyat Indonesia.

Kedua, Siti Fatimah, dengan judul tulisan "*Pancasila Sebagai Batu Uji Peraturan Perundang-Undangan*". Penulis menuturkan bahwa pengujian Peraturan Perundang-undangan (*Judicial Riview*) dalam konsepsi negara hukum merupakan hal yang lazim dilakukan. Tujuannya adalah agar ada kontrol terhadap tindakan penguasa sehingga tidak bertentangan dengan UUD 1945. Konstitusi ini mengatur bahwa pengujian terhadap peraturan-undang-undangan dilakukan dengan dua domain, yaitu pengujian UU terhadap UUD 1945 yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK), dan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. (MA).

Ketiga, Aini Rahmania, dengan judul tulisan "*Aktualisasi Penataan Peraturan Perundang-Undangan Melalui Perubahan Undang-Undang Dasar (Kajian Atas Ketetapan MPR)*", menjelaskan penataan peraturan perundang-undangan untuk memperbaiki sistem ketatanegaraan melalui perubahan UUD Negara Republik Indonesia (NRI) Tahun 1945 menjadi kebutuhan, terutama pada penataan perundang-undangan Ketetapan MPR yang masih berlaku saat ini. Penelitian ini mengkaji tentang apa urgensi penataan ulang peraturan perundang-undangan Ketetapan MPR melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa Penataan ulang tersebut berupa kejelasan dan ketegasan kedudukan Ketetapan MPR yang masih berlaku dan lembaga mana yang memiliki kewenangan dalam pengujian Ketetapan MPR. Apabila Ketetapan MPR ini secara hirarki kedudukannya di bawah UUD 1945 maka pengujiannya harusnya di MK. Selanjutnya perlu juga ditegaskan bahwa pasca amandemen MPR sudah tidak lagi menjadi lembaga tertinggi. Jadi, MPR tidak bisa mengeluarkan ketetapan yang sifatnya legeling.

Keempat, Faiq Tobroni, dengan judul tulisan "*Harmonisasi Nilai Pancasila dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*", di dalam tulisannya mencoba menjelaskan tentang Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum mempunyai landasan yuridis-historis dan sistem ideologis. Secara yuridis, kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum telah ditetapkan oleh TAP MPR dan juga undang-undang. Selain itu ditambah secara historis, yuridisitas posisi Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum diperkuat dengan fakta bahwa perumusan Pancasila mendahului sehingga

menjadi spirit bagi pembukaan dan batang tubuh UUD 1945. Oleh sebab itu, harmonisasi nilai Pancasila dalam penyusunan peraturan perundang-undangan bisa dilakukan dengan menerapkan butir-butir pengamalan Pancasila dalam penyusunan peraturan perundang-undangan

Kelima, Faisal Luqman Hakim, dengan judul artikel "*Harmonisasi dan Sinkronisasi Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Penataan Peraturan Perundang-undangan Berdasarkan Pancasila (Studi Peraturan Perundang-undangan Perpajakan dan Peraturan Daerah tentang Perpajakan)*", mencoba mengangkat permasalahan banyaknya peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah yang bertujuan untuk mengatur segala lini kehidupan masyarakat di suatu Negara masih menyisakan suatu permasalahan. Permasalahan tersebut adalah terjadinya ketidakharmonisan dan ketidaksinkronan suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Tulisan singkat ini mengkaji mengenai peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan. Banyaknya jenis pajak yang dipungut oleh pemerintah, menjadikan pemerintah harus mengeluarkan peraturan perundang-undangan untuk mengatur masing-masing jenis pajak tersebut. Hal itu belum ditambah jenis pajak lainnya yang menjadi kewenangan pemerintah sehingga untuk dilakukan pemungutannya juga harus dikeluarkan suatu peraturan daerah. Di Indonesia terdapat tiga jenis pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat dan sebelas jenis pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Sehingga jika di Indonesia ada lebih dari tiga puluh provinsi yang membawahi beberapa pemerintah daerah kabupaten/kota, maka akan ada ratusan peraturan daerah yang mengatur tentang perpajakan. Ketidakharmonisan dan ketidaksinkronan itu dapat terjadi antara peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundangan lainnya yang setara serta terjadi antara peraturan perundang-undangan dengan peraturan daerah baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota. Selain itu ada pula isi dalam suatu peraturan daerah yang bertentangan dengan pasal-pasal di dalam peraturan daerah yang sama.

Keenam, Iswanto, dengan judul tulisan "*Politik Hukum Pembentukan dan Penataan Peraturan Perundang-Undangan*", menekankan tulisannya pada peraturan perundangan-undangan dalam pembentukannya dipengaruhi oleh arah kebijakan politik. Konfigurasi antara politik dan hukum menghasilkan sebuah arah pembentukan produk hukum. Undang-undang sebagai salah satu wajah hukum, ternyata tidak dapat berperan secara maksimal dalam ruang sosial, bahkan peraturan tertulis tersebut membawa masalah baru dalam penataan pembangunan hukum nasional saat ini, sehingga perlu langkah-langkah tepat dalam politik hukum perundang-undangan saat ini. Dengan pendekatan yuridis normatif dan *conceptual approach*, penulis mencoba menggambarkan bahwa pembentukan peraturan hukum oleh institusi politik dan peranan kekuatan politik yang duduk dalam institusi politik itu adalah

sangat menentukan. Semua kekuatan politik secara riil termasuk masyarakat ada di dalamnya. Akan tetapi, karena belum ditopang oleh perangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur partisipasi masyarakat secara memadai, maka bentuk yang ideal tersebut belum dapat menghasilkan produk undang-undang yang sepenuhnya responsif bagi keinginan masyarakat luas. Salah satu langkah utama yang bisa diambil oleh instansi terkait yaitu memperjelas bentuk setiap peraturan apakah bersifat peraturan ataukah kebijakan. Selain itu, pembenahan sistem pembentukan peraturan secara umum sebagaimana teori yang disampaikan oleh Freidman, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum.

Ketujuh, Abdul Kadir Jaelani, dalam artikelnya berjudul *“Peluang dan Tantangan dalam Penataan Sistem Peraturan Perundang-Undangn”* menguraikan bahwa Proliferasi kewenangan legislasi berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 tidak diiringi oleh fungsi sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang optimal. Masing-masing pihak memiliki argumen yang kuat dalam mempertahankan suatu peraturan dalam daftar Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Akibatnya melahirkan situasi hukum yang serba multitafsir, konfliktual dan tidak taat asas yang pada ujungnya menciptakan tidak harmonisnya antara satu peraturan dan peraturan yang lain. Adapun peluang dan tantangan dalam penataan sistem peraturan perundang-undangan yang obesitas dan over regulation memerlukan proliferasi penanganan dengan cara yaitu, menginventarisasi regulasi dengan penguatan pengawasan kuantitas regulasi, pembuatan database peraturan perundang-undangan nasional dan penghapusan hierarki peraturan perundang-undangan.

Kedelapan, Surur Roiqoh, dengan judul tulisan *“Aktualisasi Pancasila Dalam Peraturan Perundang-Undangn di Indonesia”*, menguraikan bahwa antusiasme masyarakat terhadap pemahaman Pancasila sebagai ideologi menjadi pekerjaan rumah yang berat untuk diselesaikan oleh para pemangku kebijakan terutama dalam bidang hukum. Sebagai negara hukum yang demokratis, ideologi Pancasila menjadi falsafah dan sumber hukum tertinggi. Produk hukum yang dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang atau pemerintah tidak boleh bertentangan dengan Pancasila. Nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila harus diimplementasikan ke dalam peraturan perundang-undangan sehingga inti dari peraturan yang dibuat tidak lepas dari tujuan Pancasila dibuat dan digunakan. Memasukkan nilai Pancasila dalam perundang-undangan berarti memasukkan semua sila yang ada dan menjabarkannya sesuai dengan kebutuhan. Peraturan perundang-undangan sebagai alat pemerintah dalam sistem tertib hukum harus sejalan dengan cita-cita hidup bangsa. Kemaslahatan umum menjadi prioritas. Pemangku kebijakan memiliki andil besar dalam regulasi perumusan dan pengesahannya.

Kesembilan, Gregorius Sahdan, dengan judul tulisan *“Implikasi Model*

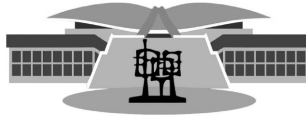
Pemerintahan 2019 Berdasarkan Undang-Undang Pemilu No.07 Tahun 2017 Dari Demokrasi Pancasila Ke Demokrasi Liberal” menguraikan bahwa, tulisan ini ingin menyajikan implikasi model pemerintahan yang dihasilkan melalui pemilu 2019 berdasarkan Undang-Undang Pemilu No.07 Tahun 2017. Penulis melihat bahwa pelaksanaan pemilu serentak tahun 2019 yang mengharuskan koalisi partai dilakukan sebelum pemilu dijalankan, berimplikasi terhadap semakin menjauhkannya demokrasi Indonesia dari hakekatnya sebagai negara yang menganut “Demokrasi Pancasila”. Model pemerintahan yang dihasilkan melalui pemilu 2019 mengarah kepada “*The Winner to Take All*” yang mengabaikan musyawarah-mufakat dan menciptakan perpecahan. Pemerintahan hasil pemilu 2019 memiliki potensi yang besar memperkuat friksi dan ketegangan antar pemerintah dan oposisi. Berdasarkan hasil pemilu 2014, ketegangan dan friksi antar pemerintah dengan oposisi menimbulkan instabilitas pemerintahan yang berdampak pada kurang fokusnya pemerintah terhadap agenda kerja menyejahterakan rakyat. Friksi dan ketegangan antar oposisi dengan pemerintah bahkan berjalan terus sampai dengan pemilu 2019. Hal ini menimbulkan dilema di dalam pemerintahan Jokowi antara kepentingan untuk menangani isu-isu yang dilontarkan oposisi atau berkonsentrasi untuk menuntaskan program kerja pemerintah sampai pemilu dilaksanakan 2019. Berdasarkan UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu, bangunan friksi dan ketegangan pemerintah dengan oposisi akan sangat sulit diatasi, mengingat friksi dan ketegangan itu tidak hanya terkait dengan isu-isu politik yang menjadi pilihan oposisi, tetapi juga berhubungan dengan bangunan koalisi antar oposisi dan pemerintah yang jauh dari corak ideologi Pancasila. Corak ideologi partai koalisi lebih mengedepankan kepentingan partikular, ketimbang demokrasi Pancasila. Dalam demokrasi Pancasila, friksi dan ketegangan bisa diatasi dengan mengedepankan prinsip musyawarah-mufakat berdasarkan azas kekeluargaan dan gotong-royong, sementara dalam koalisi partai yang terjadi adalah bagi-bagi kue kekuasaan dan tukar-menukar kepentingan.

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

PEMIMPIN REDAKSI,

t.t.d.

YANA INDRAWAN



Sambutan Sekretaris Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Pada tahun 2014, dalam Sidang Akhir Masa Jabatan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2009-2014, telah diputuskan keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2009-2014. Muatan rekomendasi MPR masa jabatan 2009-2014 adalah: (1) Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum, (2) Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara, (3) Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika secara melembaga melalui semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa, (4) Membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya, (5) Mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR, (6) Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara, dan (7) Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Rekomendasi tersebut menjadi pertimbangan dalam pelaksanaan wewenang dan tugas MPR sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam rangka

melaksanakan wewenang dan tugasnya, dibentuk alat kelengkapan MPR yaitu Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian, dan Badan Penganggaran MPR. Selain alat kelengkapan MPR yang beranggotakan Anggota MPR, MPR juga telah membentuk Lembaga Pengkajian yang keanggotaannya berasal dari pakar ketatanegaraan, anggota MPR yang pernah terlibat langsung secara aktif dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sosialisasi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, serta Ketetapan MPR maupun kajian sistem ketatanegaraan.

Sesuai dengan sifat wewenang dan tugas, wewenang MPR adalah insidental dan dilaksanakan pada waktu tertentu sesuai dengan siklus ketatanegaraan, seperti pelaksanaan sidang untuk pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum. Wewenang lain menunggu mengikuti mekanisme ketatanegaraan apabila hal tersebut terjadi, seperti mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar atau apabila dalam hal melaksanakan tugas dalam rangka proses pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden ataupun dalam hal pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Peran MPR lebih lanjut pada pelaksanaan tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, 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.

Dalam rangka pelaksanaan tugas tersebut, MPR dengan dukungan Sekretariat Jenderal MPR menyusun dan menetapkan program serta rencana kerja untuk menjadikan MPR sebagai Rumah Kebangsaan, Pengawal Ideologi Pancasila, dan Kedaulatan Rakyat. MPR menetapkan program dan kegiatan dengan fokus pada bidang tugas MPR, baik untuk pelaksanaan pemasyarakatan, pengkajian, maupun penyerapan aspirasi masyarakat. Penerbitan buku Jurnal Majelis yang berisi tentang artikel yang ditulis oleh beberapa pakar dan akademisi dari berbagai kalangan ini 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.

Artikel dalam bentuk jurnal yang disusun ini memuat tentang bahasan mengenai tema *“Penataan Sistem Perundang-Undangan dengan Berdasarkan Pancasila Sebagai Sumber Hukum”*. Dalam jurnal ini dibahas antara lain mengenai *“Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia”*, *“Pancasila Sebagai Batu Uji Peraturan Perundang-Undangan”*, *Aktualisasi Penataan Peraturan Perundang-Undangan Melalui Perubahan Undang-Undang Dasar (Kajian Atas Ketetapan MPR)”*, *“Perspektif Politik dan Administrasi Politik”*, *“Harmonisasi Nilai Pancasila dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan”*, *Harmonisasi dan Sinkronisasi Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Penataan Peraturan Perundang-undangan Berdasarkan Pancasila (Studi Peraturan Perundang-undangan Perpajakan dan Peraturan Daerah tentang Perpajakan)”*, *“Politik Hukum Pembentukan dan Penataan Peraturan Perundang-Undangan”*, *Peluang dan Tantangan dalam Penataan Sistem Peraturan Perundang-Undangan”*, *“Aktualisasi Pancasila Dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia”*, dan *“Implikasi Model Pemerintahan 2019 Berdasarkan Undang-Undang Pemilu No.07 Tahun 2017 Dari Demokrasi Pancasila Ke Demokrasi Liberal”*.

Penyusunan jurnal ini didasari dengan semangat untuk memberikan informasi yang mendalam sekaligus membangun pemahaman mengenai materi pentingnya Penataan Sistem Perundang-Undangan. Artikel yang dimuat berisi tentang informasi dan kajian yang khusus sehingga pembaca dapat memperoleh pandangan yang komprehensif mengenai pokok bahasan yang disampaikan. Dengan penerbitan jurnal ini, diharapkan dapat memberikan kemudahan kepada masyarakat yang hendak mengetahui dan melakukan kajian tentang *“Penataan Sistem Perundang-Undangan dengan Berdasarkan Pancasila Sebagai Sumber Hukum”*. Dengan pengetahuan yang mendalam, seluruh warga masyarakat dapat senantiasa memberikan sumbangsih pemikiran untuk mewujudkan sistem ketatanegaraan yang ideal. Melalui jurnal ini juga, diharapkan dapat memberikan informasi serta menjadi rujukan yang berharga bagi Anggota MPR dan pihak yang berkepentingan dalam rangka membangun pendapat yang menyeluruh tentang *“Penataan Sistem Perundang-Undangan dengan Berdasarkan Pancasila Sebagai Sumber Hukum”*.

SEKRETARIS JENDERAL MPR,

t.t.d.

MA'RUF CAHYONO



Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Dalam pembangunan hukum nasional, Pancasila merupakan falsafah, pandangan hidup dan ideologi bangsa Indonesia yang mengandung cita hukum. Nilai-nilai Pancasila dipandang sebagai nilai dasar bernegara (*grundnorm*) yang menjadi sumber dari segala sumber hukum Indonesia. Hal ini menuntut pembentukan kebijakan pembangunan hukum yang rasional yaitu menjunjung nilai-nilai spiritual, etik dan moral, dibangun berdasar prinsip penghormatan harkat dan martabat manusia dengan memberikan jaminan perlindungan terhadap HAM, melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan mengabdikan pada kepentingan nasional, dan dibangun atas prinsip kedaulatan rakyat. Artinya bahwa arah pembangunan hukum nasional bukan merupakan sesuatu yang berdiri sendiri, melainkan terintegrasi dengan arah pembangunan di bidang lainnya yang berbasis Pancasila.

Secara faktual, penjabaran ideal dari nilai Pancasila ternyata belum berbanding lurus dengan realitas. Saat ini, banyak terjadi persoalan hukum terkait esensi Pancasila yang ditafsirkan secara subyektif sehingga menimbulkan ragam persoalan berupa Pertama, tidak harmonisnya substansi peraturan; dan Kedua, terjadinya konflik vertikal dan horizontal. Hal inilah yang menuntut disusunnya standar nilai Pancasila sebagai pedoman dalam mengaktualisasikan Pancasila dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan hal tersebut, maka dirumuskan permasalahan berupa Pertama, bagaimanakah aktualisasi Pancasila dalam perumusan peraturan perundang-undangan pada Era Reformasi; Kedua, upaya apakah yang dilakukan untuk melakukan harmonisasi nilai-nilai Pancasila dalam perumusan peraturan perundang-undangan dan Ketiga, bagaimanakah konsepsi ideal aktualisasi Pancasila dalam perumusan peraturan perundang-undangan.

Mencermati esensinya, Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum negara dalam sistem hukum Indonesia telah memberikan arah dan jiwa serta menjadi paradigma norma-norma dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945. Interpretasi norma hukum dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum tertinggi akan didasarkan pada jiwa bangsa dalam nilai 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.

Melihat urgensi tersebut Badan Pengkajian memilih tema jurnal kali ini dengan judul *“Penataan Sistem Perundang-Undangan dengan Berdasarkan Pancasila Sebagai Sumber Hukum”*. Menghimpun dan menyusun materi tentang pokok 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 untuk merumuskan materi sesuai dengan fokus kajian. Tugas Badan Pengkajian termuat dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, dan DPD, dan DPRD menetapkan tugas MPR adalah memasyarakatkan Ketetapan MPR, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika serta mengkaji sistem ketatanegaraan dan menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan tugas tersebut, MPR telah menetapkan berbagai program kegiatan berupa kegiatan sosialisasi, kajian, dan penyelenggaraan aspirasi masyarakat.

Harapannya saya, 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 saya mengucapkan terimakasih kepada para akademisi dari Universitas Islam Negeri Sunan Kali Jaga dan Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa yang telah dengan serius berkontribusi menyumbangkan gagasan pemikirannya dan seluruh pihak yang terkait. Semoga jurnal ini memberikan manfaat.

BADAN PENGKAJIAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA,

Ketua,

t.t.d

Dr. BAMBANG SADONO, S.H., M.H.

Wakil Ketua,

t.t.d

DR. TB. HASANUDDIN, S.E., M.M.

Wakil Ketua,

t.t.d

MARTIN HUTABARAT, S.H.

Wakil Ketua,

t.t.d

RAMBE KAMARUL ZAMAN, M.SC., M.M.

Wakil Ketua,

t.t.d

TB. SOENMANDAJA

SUMBER HUKUM DAN TATA URUTAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Wendy Budiati Rakhmi

Abstrak

Sumber hukum tata negara Indonesia pada dasarnya adalah segala bentuk dan wujud peraturan hukum tentang ketatanegaraan yang beresensi dan mencerminkan kehidupan bernegara di Indonesia dalam suatu sistem dan tata urutan yang diatur. Permasalahan tata urutan peraturan perundang-undangan dalam sistem Hukum Tata Negara yang berlaku di Indonesia telah mengalami dinamika perubahan yang cukup tinggi. Perubahan tata urutan peraturan perundangan terjadi sebanyak 4 (empat) kali sejak tahun 1966 hingga tahun 2011 sesuai dengan perkembangan kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Penelitian ini termasuk penelitian normatif atau penelitian doktrinal, yaitu penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Hasil Penelitian yang didapat adalah perubahan sumber hukum dan tata urutan peraturan perundangan di Indonesia syarat akan nuansa kepentingan politik dimasa peraturan itu dibuat. Bongkar pasang tata urutan peraturan perundangan tidak dapat dihindarkan untuk mendapat fomulasi yang tepat. Formulasi yang tepat dalam menentukan tata urutan peraturan perundangan menjadi dasar dalam menjalankan negara Indonesia untuk mencapai tujuan negara sesuai kesepakatan seluruh rakyat Indonesia.

Kata Kunci: Sumber Hukum, Tata Urutan, Peraturan Perundang-Undangan

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara hukum yang ditandai dengan adanya sumber hukum dalam menjalankan kehidupan bernegara. Hal ini termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 pada Alinea IV menyebutkan “Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia...”. Amanat yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut mengisyaratkan bahwa dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara haruslah mempunyai kaidah hukum yang jelas dan tidak bertentangan dengan hukum tata negara. Sumber hukum tata negara Indonesia pada dasarnya adalah segala bentuk dan wujud peraturan hukum tentang ketatanegaraan yang beresensi dan mencerminkan kehidupan bernegara di Indonesia dalam suatu sistem dan tata urutan yang diatur.¹

Sumber hukum menurut ahli hukum dibagi menjadi dua yaitu Sumber hukum materiel adalah sumber hukum yang menentukan isi hukum. sumber hukum materil diperlukan ketika akan menyelidiki asal muasal hukum dan menentukan hukum. Sumber hukum ini berasal dari substandi hukum, yaitu faktor-faktor masyarakat yang mempengaruhi pembentukan hukum, faktor-faktor yang ikut mempengaruhi isi dari

aturan-aturan hukum, sehingga dapat dikatakan bahwa sumber hukum materiel merupakan faktor yang membantu membentuk hukum.² Sumber hukum formal, yaitu sumber hukum yang dikenal, diketahui, dan ditaati dengan bentuknya sehingga hukum berlaku. Sumber Hukum formal diartikan sebagai tempat atau sumber dari mana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum.³ Hal ini berkaitan dengan bentuk dan cara yang menyebabkan peraturan hukum tersebut bersifat formal. Sumber hukum dalam arti formal terdiri dari peraturan perundang-undangan. Kebiasaan (*konvensi*), *yurisprudensi*, *traktat* dan *doktrin*.

Peraturan perundang-undangan yang merupakan sumber hukum dalam artian formal disusun sedemikian rupa sehingga membentuk hierarki atau tata urutan dimana peraturan yang berada di bawah bersumber dari peraturan yang di atasnya sehingga materi muatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya. Hal ini sesuai dengan Hierarki Norma Hukum (*stufentheorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky. Teori tersebut sesuai dengan dinamika perubahan sumber hukum dan tata urutan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Dinamika tersebut memunculkan permasalahan mengenai eksistensi jenis peraturan perundangan yang masuk dalam tata urutan (hierarki) perundang-undangan di Indonesia.

1) Alwi Wahyudi, Hukum Tata Negara Indonesia Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2012), hlm.115.

2) Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 31.

3) Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum, (Jakarta: Prenada Media Group, 2009), hlm. 304.

Jenis-jenis peraturan perundangan apa saja yang bisa dijadikan sumber hukum ketatanegaraan Indonesia. Sumber hukum ketatanegaraan Indonesia dibentuk oleh lembaga yang diberi kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yaitu peraturan yang bersifat *regeling*. Oleh karena lembaga negara yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan terhierarki, maka peraturan perundang-undangan yang dibentuk juga mengikuti pola yang sama yaitu terhierarki. Inilah basis paradigma hierarki peraturan perundang-undangan.

Sistem norma negara kesatuan Republik Indonesia, hierarki peraturan perundang-undangan didasarkan pada prinsip utama yaitu prinsip hierarki struktural. Hierarki ini menggambarkan hierarki susunan lembaga-lembaga negara/pemerintah yang berwenang dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu juga didasarkan pada prinsip hierarki fungsional yaitu berdasarkan kewenangan delegasi, suatu undang-undang dapat menentukan pengaturan lebih lanjut materi tertentu dengan pengaturan perundang-undangan yang tidak terdapat dalam hierarki struktural.⁴ Pengakuan berdasarkan hierarki struktural, juga mengakui keberadaan hierarki fungsional yang mengatur kekuatan hukum masing-masing peraturan perundang-undangan, serta kewenangan mengujinya, baik untuk undang-undang maupun peraturan perundang-undangan lain di bawah

undang-undang. teori ini dapat diambil sebuah sintesa bahwa hierarki peraturan perundang-undangan terbagi menjadi dua jenis yaitu:

- a. Hierarki struktural, yaitu menggambarkan hierarki susunan lembaga-lembaga negara/pemerintah yang berwenang dalam menyelenggarakan pemerintahan
- b. Hierarki fungsional, yaitu mendasarkan kewenangan delegasi, suatu undang-undang dapat menentukan pengaturan lebih lanjut materi tertentu dengan peraturan perundang-undangan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini termasuk penelitian normatif atau penelitian doktrinal, yaitu penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan/studi dokumen baik bahan hukum primeir, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier, sesuai masalah dalam penelitian.

Bahan hukum primeir yang dimaksud terdiri dari: 1) Pancasila; 2) UUD 1945; 3) Ketetapan MPR; 4) Peraturan Perundang-Undangan; 5) Yurisprudensi; 6) Traktat. Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang berhubungan dengan bahan hukum primeir dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primeir, antara lain: 1)

⁴) Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm 1.

Rancangan peraturan-Peraturan Perundang-Undangan; 2) Hasil karya ilmiah para sarjana; 3) Hasil-hasil penelitian. Bahan hukum tertier yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan primer dan sekunder, misalnya: 1) Bibliografi; dan 2) Indek kumulatif.⁵

PEMBAHASAN

Teori tentang Hierarki Norma Hukum (*Stufenbau Theory-Stufenbau des Recht*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Menurutny, 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 hipotetis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).⁶ Berdasarkan teori di atas, maka hierarki dapat diartikan sebagai penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-Undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Selanjutnya, Hans Nawiasky, menyempurnakan *Stufenbau Theory* yang dikembangkan oleh Hans

Kelsen. Menurut Nawiasky, bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokkan norma hukum dalam suatu negara tersusun dalam Tata Susunan Norma Hukum Negara (*die Stufenordnung der Rechtsnormen*) dalam empat tingkatan, yaitu:

1). *Staats Fundamentalnorm/ Grundnorm* (norma fundamental negara).

Norma Fundamental Negara dahulu oleh masyarakat suatu negara. 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 norma yang tertinggi. Sehingga masyarakat perlu menerimanya sebagai suatu yang tidak dapat diperdebatkan lagi keberadaannya. Menurut Hans Nawiasky, hakikat hukum suatu *Staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar dan merupakan landasan filosofis yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut. Sistem norma hukum Indonesi *Staatsfundamentalnorm* adalah Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁵) Hadari Nawawi, Metode Penelitian Bidang Sosial, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press,1995), hlm.112.

⁶) Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-Undangan 1; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan,(Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm.41.

- 2). *Staatsgrund Gezets* (aturan dasar negara/pokok negara). *Staatsgrundgesetz* sebagai sumber dan dasar bagi pembentukan *Formell Gesetz*, merupakan kelompok norma hukum di bawah Norma Hukum Fundamental Negara. Norma-norma dari Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara ini merupakan aturanaturan yang masih bersifat pokok dan merupakan aturanaturan umum Hal yang diatur dalam Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara adalah mengenai pembagian kekuasaan negara, hubungan antar lembaga-lembaga negara, serta mengatur hubungan antara negara dengan warganegarannya. Sistem norma hukum Indonesia, yang termasuk kedalam *Staatsgrundgesetz* adalah Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.⁷
- 3). *Formell Gezets* (undang-undang). *Formell Gesetz* (Undang-Undang) merupakan norma hukum yang lebih konkret dan terinci, serta dapat diterapkan di masyarakat. Undang-undang sudah dapat mengatur norma-norma hukum yang disertai dengan sanksi, baik itu sanksi pidana maupun sanksi pemaksa. Undang-Undang merupakan produk legislasi lembaga legislatif dengan persetujuan bersama Presiden (eksekutif). Sistem norma hukum Indonesia, yang termasuk *Formell*
- Gesetz* adalah Undang-undang.
- 4). *Verordnung & Autonome Satzung* (peraturan pelaksana dan aturan otonomi).⁸ Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom ini merupakan peraturan-peraturan yang terletak di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Peraturan Pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan Peraturan Otonom bersumber dari kewenangan atribusi. Atribusi kewenangan adalah pembentukan Peraturan Perundang-undangan (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-undang kepada suatu lembaga negara atau pemerintahan. Kewenangan tersebut melekat terus-menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan. Delegasi Kewenangan dalam pembentukan PeraturanPerundangan-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

⁷⁾ Maria Farida Indrati, Ibid, Hlm. 44.

⁸⁾ Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-Undangan Dasar dan Pembentukannya, (Yogyakarta:Kanisius, 1998), hlm.39.

Implementasi teori jenjang norma hukum (*Stufenbau Theorie*) dari Hans Kelsen dan teori jenjang norma hukum (*die Theorie vom Stufentordnung der Rechtsnormen*) dari Hans Nawiasky dalam sumber hukum Indonesia, maka dapat dilihat adanya cerminan dari kedua sistem norma tersebut dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Sistem norma hukum Negara Republik Indonesia maka norma-norma hukum yang berlaku berada dalam sistem yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, sekaligus berkelompok-kelompok, dimana 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 norma dasar negara (*Staatsfundamentalnorm*) Republik Indonesia yaitu Pancasila.⁹

Pancasila sebagai norma dasar negara diatur dalam Pasal 1 TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan mengatur tiga substansi penting yaitu: Pertama, pengertian mengenai Sumber Hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk menyusun peraturan perundang-undangan. Kedua, jenis Sumber Hukum terdiri atas sumber tertulis dan sumber hukum tidak tertulis. Ketiga, Sumber Hukum dasar dan utama nasional Indonesia adalah Pancasila dan Pasal-Pasal dalam batang tubuh UUD 1945.

Hal ini menyebabkan keseluruhan peraturan perundangan yang berlaku di Indonesia harus saling terkait antara satu dengan yang lainnya sebagai suatu bangunan sistem yang dibangun secara komprehensif, konsisten, dan membentuk suatu susunan hierakis yang berpangkal pada Pancasila dan UUD 1945 sebagai legitimasi akhir peraturan perundang-undangan.¹⁰

Permasalahan tata urutan peraturan perundang-undangan dalam sistem Hukum Tata Negara yang berlaku di Indonesia telah mengalami dinamika yang cukup tinggi. Penerapan tata urutan Peraturan Perundang-Undangan tidak dapat lepas dari pengaruh politik yang kemudian membentuk sistem ketatanegaraan di Indonesia. Seperti disampaikan oleh Satjipto Rahardjo, bahwa hukum bukanlah suatu lembaga yang sama sekali otonom, melainkan berada pada kedudukan yang kait-mengkait dengan sektor-sektor kehidupan lain dalam masyarakat. Salah satu segi dari keadaan yang demikian itu adalah, bahwa hukum harus senantiasa melakukan tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh masyarakatnya. Hukum mempunyai dinamika.

Dinamika perubahan tata urutan peraturan perundang-undangan sesuai dengan aliran positivisme hukum yang dipelopori oleh John Austin. Aliran tersebut menyebutkan bahwa hukum adalah tidak lain dari produk politik atau kekuasaan. Sumber hukum dan tata urutan

⁹⁾ Maria Farida Indrati, *Ibid*, hlm. 57.

¹⁰⁾ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Sinar Bakti, 1988), hlm. 45.

tersebut berubah mengikuti iklim kehendak politik dan iklim kekuasaan yang berlaku di Indonesia.¹¹ Politik merupakan salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya dinamika yang demikian itu, karena ia diarahkan kepada *iure constituendi*, hukum yang seharusnya berlaku. Perubahan tata urutan peraturan perundangan terjadi sebanyak 4 (empat) kali sejak tahun 1966 hingga tahun 2011 sesuai dengan perkembangan ilmu hukum yang dinamis. Keempat perubahan tersebut mengalami perbedaan pada jenis dan tata urutan dari peraturan perundang-undangan di Indonesia yaitu:

1. Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum bahwa pengaturan tentang bentuk peraturan perundangan Republik Indonesia terdapat pada Lampiran II. Sejarah terbentuknya Ketetapan MPRS Nomor /MPRS/1966 berawal dari demo yang terjadi, yang mempertentangkan dua kubu yaitu kubu pro Soekarno dan yang anti Soekarno. Demonstasi besar-besaran ini mewarnai jalannya Sidang Umum (SIUM) MPRS ke IV pada tahun 1966. SIUM ini berlangsung selama dua minggu di Istana Olahraga Gelora Bung Karno di Senayan. SIUM tersebut membentuk tiga komisi kerja yaitu: komisi Ekonomi, komisi Politik dan komisi Sosial Budaya.¹²

Komisi politik yang dirasa memiliki tugas yang berat, akan tetapi pada kenyataannya merupakan

komisi yang paling produktif dalam membentuk Ketetapan. Walaupun harus melakukan sidang dalam suasanamencekam dan eksplisif, SIUM IV MPRS 1966 dapat menghasilkan 24 ketetapan dan sejumlah keputusan dan resolusi. Ketetapan-ketetapan yang dihasilkan berjumlah 24 ketetapan yang terdiri dari sepuluh di bidang politik (Tap. No. IX, XI, XII, XIV, XV, XVIII, XXI, XXV dan XXVI), dua di bidang pemerintahan (TAP No. X dan XIII), dua mengenai peraturan perundang-undangan (TAP No. XIX dan XX), lima mengenai gelar dan sebutan (TAP No. XVI, XVII, XXIX, XXX dan XXXI), satu di bidang ekonomi (TAP No. XXIII), dan satu di bidang sosbud (TAP No. XXVIII). semua ketetapan itu bernafaskan pembaharuan dan bertujuan meluruskan kembali haluan negara di atas rel UUD 1945. Selain itu semua Ketetapan itu baru mendapat persetujuan setelah melalui perdebatan yang panjang. Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum merupakan produk SIUM di di bidang peraturan perundang-undangan. Hal yang mengatur mengenai tata urutan perundang-undangan di peraturan ini adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

¹¹) Hamdan Zoelva, "Hukum dan Politik dalam Sistem Hukum Indonesia", dikutip dari <http://hamdanzoelva.wordpress.com> 5 September 2018

¹²) Arifin S. Tambunan, "Menelusuri Eksistensi Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966", Jurnal UNISIA, Vol. XXX No. 65 September 2007, hlm. 124.

- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Keputusan Presiden;
- f. Peraturan Pelaksanaan lainnya:
 - 1) Peraturan Menteri;
 - 2) Instruksi Menteri;
 - 3) dan lain-lain.

Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum mengatur bahwa Pancasila sebagai dasar negara dan merupakan sumber dari segala sumber hukum. Selain itu Pancasila bersifat tetap dan tidak dapat diubah, batang tubuh UUD 1945 dapat berubah tetapi tidak demikian Pembukaannya. Karenanya Pembukaan UUD 1945 yang memuat Pancasila dibedakan atau dipisahkan karena secara tajam dari batang tubuh UUD 1945. Kemudian Ketetapan ini menyatakan bahwa perwujudan sumber dari segala sumber hukum bagi Republik Indonesia adalah

- (1) Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945,
- (2) Dekrit 5 Juli 1959,
- (3) UUD 1945, dan
- (4) Surat Perintah 11 Maret 1966.

Masuknya Surat Perintah 11 Maret 1966 sebagai sumber hukum Indonesia adalah tidak tepat. Mengingat situasi politik pada waktu itu, maka timbulkan kesan bahwa Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 ini hendak memberikan legitimasi kepada pemerintahan yang berada di tangan Jenderal TNI Soeharto.¹³ Surat Perintah 11 Maret 1966 secara yuridis sebetulnya tidak mempunyai arti lagi setelah diterbitkan Ketetapan MPRS

Nomor XX/MPRS/1966, akan tetapi tetap dipertahankan keberadaannya. Selanjutnya Presiden Soekarno pada tanggal 22 Februari 1967 mengeluarkan pernyataan bahwa dia menyerahkan kekuasaan pemerintahan kepada Pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 yaitu Jenderal TNI Soeharto.

2. Pasca runtuhnya rezim Orde Baru dan memasuki masa reformasi, pada tahun 2000, dikeluarkanlah Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Ketentuan mengenai Jenis dan hierarki/tata urutan Peraturan Perundang-Undangan yang semula diatur dalam TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 menjadi tidak berlaku setelah ditetapkannya Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 bahwa pengaturan tentang tata urutan peraturan perundangan Republik Indonesia terdapat dalam Pasal 2, yaitu

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

Lahirnya Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 yang bersifat menyempurnakan Ketetapan MPR

¹³⁾ Arifin S. Tambunan, *Ibid*, hlm. 125.

terdahulu, akan tetapi yang diatur terdapat perbedaan dengan tata urutan peraturan perundangan yang diatur dalam Ketetapan MPRS sebelumnya yaitu yang pertama, kedudukan Undang-Undang lebih tinggi dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, yang pada pengaturan sebelumnya kedudukan keduanya adalah setara karena ditempatkan diposisi yang sama mengingat materi muatan antara keduanya adalah sama. Hal sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 22 ayat (2) UUD 1945, dinyatakan bahwa: *"Dalam hal ikhwal kegentingan memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang"*, maka tidak tepat ketika memposisikan keduanya tidak setara.

Kedua, Peraturan Daerah untuk yang pertama kalinya muncul sebagai sumber hukum tertulis yang diakui keberadaannya di Indonesia. Hal ini dilatarbelakangi pada tahun 1999, adanya dorongan dari berbagai daerah di Indonesia untuk mendapatkan otonomi seluas-luasnya sesuai dengan tuntutan Reformasi yang berkaitan dengan pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah. Lahirlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Perubahan ini menyebabkan adanya tuntutan untuk memasukkan Peraturan Daerah sebagai sumber hukum dan terdapat dalam tata urutan peraturan

perundang-undangan. Peraturan Daerah merupakan aturan untuk melaksanakan peraturan hukum yang ada di atasnya dan menampung kondisi khusus daerah yang bersangkutan.¹⁴ Ketiga, menghapus jenis Peraturan Pelaksana lainnya yang berupa Peraturan Menteri dan Instruksi Menteri sebagai sumber hukum ketatanegaraan.

3. Pengaturan tentang tata urutan peraturan perundangan terdapat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang pengaturannya terdapat dalam Pasal 7 tentang Jenis dan Hierarki Peraturan perundang-Undangan. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ini lahir setelah adanya perubahan pertama, perubahan kedua, perubahan ketiga dan perubahan keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengakibatkan terjadinya perubahan struktur kelembagaan Negara yang berlaku di Indonesia, dimana perubahan tersebut mengakibatkan terjadinya perubahan kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang lembaga Negara dan lembaga pemerintahan yang ada, sehingga MPR sebagai lembaga yang dulunya dapat mengeluarkan ketetapan-ketetapan yang sifatnya mengatur kini tak dapat lagi melakukan hal serupa.

Akibat dari perubahan ini tentu saja berpengaruh terhadap ketetapan-ketetapan yang telah ada sebelumnya, sebab beberapa Ketetapan secara tidak

¹⁴ Nirmatul Huda, "Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan", Jurnal Hukum No. 1 Vol. 13 Januari 2006, Hlm. 3.

nyata masih digunakan oleh beberapa pejabat Negara maupun masyarakat dalam perumusan berbagai kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan dalam penyelenggaraan Negara, dan masih ada beberapa Ketetapan MPR/MPRS yang masih diinginkan oleh masyarakat untuk dipertahankan eksistensinya.¹⁵ Atas dasar inilah sehingga pada masa transisi berlakunya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) ke masa berlakunya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (setelah perubahan), dan untuk melakukan “penyesuaian” terhadap segala perubahan yang terjadi, dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2003, sebagaimana tugas yang diamanatkan oleh Pasal I Aturan Tambahan, Pasal I dan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka MPR membentuk sebuah Ketetapan yaitu Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 yang berisi peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan-Ketetapan MPRS dan MPR dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2002.¹⁶ Adapun tujuannya yaitu untuk meninjau dan menentukan hal-hal yang berhubungan dengan materi dan status hukum setiap Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih ada saat ini, serta menetapkan bagaimana keberadaan (eksistensi) dari Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut untuk saat ini dan masa yang akan

datang. Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 ini yang mengamanatkan untuk adanya Undang-Undang khusus yang mengatur mengenai Pembentukan Peraturan Perundangan yang didalamnya diatur mengenai hierarki tata urutan peraturan perundangan. Tata urutan peraturan perundangan yg diatur dalam Undang-Undang tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Daerah
 - 1) Peraturan Daerah yang dibuat oleh DPRD Provinsi bersama dengan Gubernur;
 - 2) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dibuat oleh DPRD bersama dengan Bupati/Walikota
 - 3) Peraturan Desa/ Peraturan yang setingkat yang dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan Kades atau nama lainnya.

Terdapat beberapa perbedaan tentang tata urutan peraturan perundang-undangan dengan pengaturan sebelumnya yaitu pertama, menghilangkan kedudukan Ketetapan MPR sebagai salah satu sumber

¹⁵) Tim Kerja Sosialisasi MPR RI (a), 2011, “Panduan Pemasyarakatan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia”, Sekretariat Jenderal MPR RI, hlm. 221.

¹⁶) Ibid, hlm. 223.

hukum dalam peraturan perundang-undangan.¹⁷ Hal ini merupakan konsekuensi dari Amandemen III tentang kewenangan MPR, dimana MPR tidak memiliki kewenangan untuk membuat Ketetapan MPR. MPR tidak lagi memiliki wewenang yang bersifat mengatur (*regeling*) dan mengikat umum. Konsekuensi lain dengan dihapuskannya Ketetapan MPR sebagai sumber hukum yaitu mengembalikan kembali kewenangan yang dimiliki oleh MPR sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 37 UUD 1945. MPR sebagai lembaga tinggi negara hanya memiliki empat kewenangan yaitu mengubah dan menetapkan UUD, Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mengisi kekosongan jabatan, dan yang terakhir adalah melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Hal ini merupakan pengaturan yang tepat karena mengingat bahwa berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, yakni dalam Pasal 2 dan Pasal 4, hanya terdapat 14 Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku, kedudukan dan status hukumnya telah dianulir menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Ketetapan MPR yang masih berlaku hingga saat ini adalah:

i. TAP MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran

Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme Leninisme.

- ii. TAP MPRS Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera.
- iii. TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
- iv. TAP Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- v. TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.
- vi. TAP MPR Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.
- vii. TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
- viii. TAP MPR Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
- ix. TAP MPR Nomor VI/MPRI2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian

¹⁷) Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm.35.

- Negara Republik Indonesia.
- x. TAP MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.
 - xi. TAP MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
 - xii. TAP MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
 - xiii. TAP MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
 - xiv. TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Selain itu salah contoh nyata kekeliruan dalam menghapuskan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah keberadaan Tap MPR RI No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan POLRI. Ketentuan ini telah diakomodasi dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI, Undang-Undang Nomor 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan Undang-Undang Nomor 34 tentang Tentara Nasional Indonesia, tetapi Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000 tersebut dinyatakan tetap berlaku karena peraturan kerjasama dan saling membantu antara TNI dan POLRI masih perlu diatur lebih lanjut

oleh Undang-Undang.¹⁸ Realitas demikian yang menjadi permasalahan hukum terhadap eksistensi Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku. Ketetapan MPR pada rezim ini berada di dua sisi, yaitu keberadaannya ada beberapa Ketetapan MPR yang tetap dinyatakan berlaku dan diakui sebagai sumber hukum yang sifatnya regeling, sebaliknya kedudukannya tidak jelas karena keberadaannya dihapus dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.

Kedua, mengembalikan kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang sejajar dengan Undang-Undang seperti yang tercantum dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, yaitu Kedudukan Undang-Undang dan Peraturan Pengganti Undang-Undang kedudukannya setara tidak lagi subordinatif.¹⁹ Ketiga, pembagian tentang Peraturan Daerah menjadi lebih spesifik yaitu Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota, dan Peraturan Desa.

4. Pengaturan mengenai sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku hingga sekarang ini adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 7 (1) yang mengatur tentang Jenis dan Hierarki perundang-undangan. Undang-Undang ini

¹⁸) Titik Triwulan Tutik, "Analisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR RI Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM NO. 1 VOL. 20 JANUARI 2013, hlm. 12.

¹⁹) Natabaya, Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 112

lahir akibat adanya kekeliruan yang diatur di Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yakni pengaturan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan. Kekeliruan yang terdapat dalam pengaturan tersebut adalah dihilangkannya Ketetapan MPR/MPRS dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini menimbulkan dampak yang besar yaitu eksistensi peraturan perundang-undangan yang berlandaskan pada Ketetapan MPR/S. Misalnya persoalan ada Pada Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disingkat KPK) dan eksistensi lembaga KPK yang memberantas korupsi. Hal ini yang menjadikan masalah apakah keberadaan lembaga tersebut tetap eksis atau tidak mengingat Undang-Undang yang mengatur lembaga tersebut berlandaskan Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN dan Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi Kolusi Nepotisme.²⁰ Sehingga keberlakuan dari Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Peraturan Perundang-undangan pada saat itu yang meniadakan Ketetapan MPR/S harus dipertanyakan karena pada Pasal 7 keberlakuan UU diakui sedangkan Ketetapan MPR/S yang menjadi acuan dari beberapa Undang-Undang diadukan, tentu ini merupakan hal yang keliru. Sehingga

terbentuknya Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengembalikan Ketetapan MPR/S ke dalam hierarki merupakan suatu tindakan yang tepat. Oleh karena itu, penulis berpendapat setelah terbentuknya Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, sangat penting jika Ketetapan MPR/S di akui dalam tatanan hierarki, implikasinya dapat pula memberikan jaminan kepastian hukum terhadap Ketetapan MPR/S maupun beberapa Undang-Undang yang berlandaskan pada Ketetapan MPR/S. Pengaturan mengenai sumber hukum dan tata urutan peraturan di Indonesia dalam Undang-Undang ini adalah:

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

Munculnya kembali Ketetapan MPR sebagai sumber hukum pada Pasal 7 (1) UU Nomor 12 Tahun 2012, berangkat dari pemikiran bahwa Negara Indonesia merupakan negara hukum, maka segala aspek kehidupan kebangsaan harus didasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional yang

²⁰⁾ M. Saiki Oktava, "Eksistensi Ketetapan MPR/S Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", Jurnal IUS, Vol. V, Nomor I, April 2017, hlm. 130.

berlaku di Indonesia dimana semua elemen saling menunjang dalam menyelesaikan masalah yang terjadi di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang berdasar Pancasila dan UUD 1945. Lembaga legislatif atas dasar pemikiran tersebut menyetujui dimunculkan kembali Ketetapan MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pertanyaan yang muncul selanjutnya dengan adanya Ketetapan MPR masuk menjadi sumber hukum dalam tata urutan perundangan di Indonesia adalah Ketetapan seperti apa yang berlaku tersebut.

Konsekuensi Ketetapan MPR dalam salah satu hierarki peraturan perundang-undangan ini memberikan arti bahwa Ketetapan MPR kembali didudukkan dalam posisinya yang benar dalam sistem hukum di Indonesia. Implikasi yang terjadi yaitu, Ketetapan MPR kembali menjadi sumber hukum formal dan material. Ketetapan MPR harus kembali menjadi rujukan atau salah satu rujukan selain UUD 1945 bukan hanya dalam pembentukan perundang-undangan di negeri ini, melainkan juga dalam pembentukan kebijakan-kebijakan publik yang diambil oleh pemerintah. DPR dan Pemerintah ketika ingin membuat peraturan hukum yang baru harus memperhatikan Ketetapan MPR apa saja yang masih berlaku, bahkan merujuk kepadanya dalam pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Ketetapan MPR yang dimaksud

dalam UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menjelaskan bahwa: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat 1960 sampai dengan 2002, 7 Agustus 2003. Berdasarkan ketentuan tersebut berarti bahwa meskipun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memasukkan kembali Ketetapan MPR termasuk bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, namun tidak berarti MPR sebagai lembaga tinggi negara memiliki wewenang untuk membentuk Ketetapan MPR yang baru. Ketetapan MPR yang dimaksud hanyalah Ketetapan MPR yang masih dinyatakan berlaku berdasarkan Tap No. I/MPR/2003 yang sudah disebutkan sebelumnya.

Ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 hanya untuk mengakomodir Ketetapan MPR yang masih dinyatakan berlaku dan bersifat *regeling*. Ketetapan MPR diletakkan berada di bawah UUD dan berada Undang-Undang. Tetapi hal ini tentu berbeda jika dipandang dari segi bentuknya dan lembaga yang berwenang menetapkannya, Ketetapan MPR bukanlah Undang-Undang. Artinya Ketetapan MPR

dianggap lebih tinggi dari Undang-Undang dan karena itu setara dengan UUD, karena beberapa alasan, yaitu: *pertama*, secara historis sampai dengan pelaksanaan Sidang MPR tahun 2003, kedudukan Ketetapan MPR lebih tinggi daripada kedudukan Undang-Undang. Kedua, dari segi bentuknya, Ketetapan MPR bukan berbentuk Undang-Undang, sehingga tidak dapat disetarakan dengan UU. *Ketiga*, dari segi pembentuk atau lembaga negara yang menetapkannya, Ketetapan MPR tidak ditetapkan oleh pembentuk Undang-Undang, yaitu DPR bersama-sama Presiden, melainkan oleh MPR.²¹

Kedua, Keberadaan Peraturan Desa dikeluarkan dalam hierarki peraturan perundangan dan diserahkan kepada UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta Peraturan Pelaksanaannya. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (3) UU No.10 Tahun 2004, bahwa Tata Cara pembuatan Peraturan Desa diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (3) Huruf c UU No.10 tahun 2004 diatur keberadaan Peraturan Desa, yang pada ketentuan sebelumnya yang mengatur Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan tidak ada. Sedangkan tatacara pembentukan Peraturan Desa diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah mendapat persetujuan bersama Badan

Perwakilan Desa, yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan urusan desa. Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari

Peraturan PerUndang-Undangan yang lebih tinggi sesuai hierarki dengan memperhatikan ciri khas masing-masing desa. Sehubungan dengan hal tersebut, Peraturan Desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan PerUndang-Undangan yang lebih tinggi. Hal ini membuktikan bahwa peraturan desa tidak memiliki legitimasi yang cukup kuat untuk dapat dipertahankan menjadi sumber hukum ketatatnegeraan Indonesia. Peraturan desa dianggap sebagai peraturan yang sifatnya *beschikking* bukan merupakan peraturan yang sifatnya *regeling*²² Keberadaan Ketetapan MPR tetap menjadi sumber hukum Indonesia akan tetapi seyogyanya tidak dimasukkan dalam tata urutan perundangan di Indonesia. Ketika hal tersebut MPR dapat lebih maksimal dalam mengoptimalkan kewenangan yang dimilikinya sesuai dengan amanat UUD 1945 Pasal 37, sehingga sumber hukum yang dimasukkan dalam Tata Urutan Peraturan adalah sumber hukum yang diatur oleh UUD 1945. Hal ini dilakukan untuk meminimalisir adanya kepentingan-kepentingan politik yang bernaung dibalik kewenangan untuk membuat kebijakan hukum yang menjadi sumber hukum.

21) M. Saiki Oktava, "Eksistensi Ketetapan MPR/S Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", Jurnal IUS, Vol. V, Nomor I, April 2017, hlm. 130.

22) Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 TAHUN 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, 2009, hlm.45

PENUTUP

Sumber hukum dan tata urutan peraturan perundangan di Indonesia syarat akan nuansa kepentingan politik di masa peraturan itu dibuat. urutan tersebut berubah mengikuti iklim kehendak politik dan iklim kekuasaan yang berlaku di Indonesia. Politik merupakan salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya dinamika yang demikian itu, karena ia diarahkan kepada *iure constituendi*, hukum yang seharusnya berlaku. Perubahan tata urutan peraturan perundangan terjadi sebanyak 4 (empat) kali sejak tahun 1966 hingga tahun 2011 sesuai dengan perkembangan ilmu hukum yang dinamis. Perubahan sumber hukum dan tata urutan peraturan perundangan di Indonesia tidak dapat dihindarkan untuk mendapat fomulasi yang tepat. Formulasi yang

tepat dalam menentukan tata urutan peraturan perundangan menjadi dasar dalam menjalankan negara Indonesia untuk mencapai tujuan negara sesuai kesepakatan seluruh rakyat Indonesia. Pengaturan mengenai sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini sudah baik, harapan kedepannya tidak terjadi lagi perubahan sumber hukum dan Hierarki perindangan guna menjamin kepastian hukum bagi jenis-jenis peraturan hukum yang dibentuk atas dasar peraturan di atasnya. Ketika tidak ada kepastian karena sumber dan hierarki terus berubah maka dapat dipertanyakan legalitas pembuatan peraturan yang bersumber dari peraturan yang kedudukannya lebih tinggi tersebut

Daftar Pustaka

Asshiddiqie , Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.

-----, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010.

Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005.

Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan 1; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.

-----, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius, 1998.

Marzuki, Peter Mahmud, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2009.

Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Nawawi, Hadari, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1995.

Wahyudi, Alwi, *Hukum Tata Negara Indonesia Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*, Jakarta: Pustaka Pelajar, 2012.

Huda, Ni'matul, "Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Hukum* No. 1 Vol . 13 Januari 2006.

Oktava , M. Saoki, "Eksistensi Ketetapan MPR/S Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", *Jurnal IUS*, Vol. V, Nomor I, April 2017.

S. Tambunan, Arifin, "Menelusuri Eksistensi Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966", *Jurnal UNISIA*, Vol. XXX No. 65 September 2007.

Tutik, Titik Triwulan, "Analisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR RI Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-Undangan", *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* NO. 1 VOL. 20 Januari 2013.

Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

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.

<http://hamdanzoelva.wordpress.com>.

PANCASILA SEBAGAI BATU UJI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Siti Fatimah ¹

Abstrak

Pengujian Peraturan Perundang-undangan (Judicial Riview) dalam konsepsi negara hukum merupakan hal yang lazim dilakukan. Tujuannya adalah agar ada kontrol terhadap tindakan penguasa sehingga tidak bertentangan dengan UUD 1945. Konstitusi ini mengatur bahwa pengujian terhadap peraturan-undang-undangan dilakukan dengan dua domain, yaitu pengujian UU terhadap UUD 1945 yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK), dan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. (MA).

Pancasila merupakan kesepakatan final bagi bangsa Indonesia. Di dalamnya terkandung nilai-nilai luhur yang telah digagas para pendiri Republik ini dalam sidang BPUPKI. Pancasila secara filosofis merupakan staats fundamental norm, yakni dasar-dasar negara yang fundamental dalam bernegara. Menurut Stufenbau des Recht, the Hierarchy of law Theory oleh Hans Kelsen bahwa peraturan perundang-undangan tersusun secara berjenjang dan berlapis dalam suatu tata susunan yang bersifat hierarkhis dan teori Die Theorie Vom Stufenordnung Der Rechtsnormen oleh Hans Nawiasky bahwa lapisan pertama berupa norma dasar yang disebut dengan Staats Fundamental Norm.

Pancasila merupakan sumber hukum material yang berisi nilai dasar, yakni asas-asas yang mutlak kebenarannya, berupa nilai-nilai Ketuhanan, nilai-nilai kemanusiaan, nilai-nilai persatuan, nilai-nilai kerakyatan dan nilai-nilai keadilan. Semua nilai tersebut berbentuk norma sosial dan norma hukum yang terkristalisasi dalam peraturan perundang-undangan.

¹⁾ Dosen Ilmu Hukum Tata Negara pada Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Pancasila merupakan sumber hukum tertinggi di atas UUD 1945 yang berguna bagi dasar pembentukan dari segala peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya. Ini sesuai dengan teori Hans Kelsen dan Nawiasky. Validitas Pancasila dapat menjadi dasar, sandaran, batu uji bagi semua peraturan perundang-undangan di Indonesia. Oleh karena itu, diperlukan adanya political will dari pembentuk undang-undang dengan melakukan pembaharuan terhadap UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kata Kunci: Pancasila, Sumber Hukum, Judicial Review.

PENDAHULUAN

Dalam dekade terakhir ini, Pancasila kembali marak diperbincangkan oleh masyarakat luas terkait dengan pembentukan Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila (UKP-PIP) berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2017 yang kemudian diubah kelembagaannya menjadi Badan Pembina Ideologi Pancasila (BPIP).² Badan itu berada langsung di bawah Presiden. Tugas dari badan ini adalah membantu Presiden dalam merumuskan arah kebijakan umum pembinaan ideologi Pancasila dan melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian pembinaan ideologi Pancasila secara menyeluruh dan berkelanjutan. Dalam Perpres diatur bahwa BPIP menyelenggarakan berbagai fungsi, antara lain merumuskan arah kebijakan umum pembinaan ideologi Pancasila dan menyusun garis-garis besar haluan ideologi Pancasila dan *road map* pembinaan ideologi Pancasila. Badan ini juga melakukan tugas memantau, mengevaluasi, dan mengusulkan langkah strategis untuk memperlancar pelaksanaan pembinaan ideologi Pancasila serta melaksanakan kerjasama dan hubungan antar lembaga dalam pelaksanaan pembinaan ideologi Pancasila.³

Pertanyaannya adalah mengapa pemerintah membentuk lembaga BPIP? Apa signifikasinya bagi bangsa

Indonesia? Pada zaman Orde Baru, Pancasila pernah dijadikan satu-satunya asas dalam berbangsa dan bernegara, meskipun sarat dengan muatan politis. Apakah pembentukan BPIP ini akan seperti zaman Orde Baru? Di sisi lain, akhir-akhir ini banyak terjadi kemerosotan moral bangsa yang ditandai dengan adanya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang juga dilakukan oleh aparaturnegara, bahkan aparaturnegak hukum. Selain itu, muncul juga aksi terorisme yang menghantui negeri ini. Apa yang sesungguhnya tengah terjadi di negeri ini? Padahal Indonesia telah memiliki dasar negara yang sangat kokoh dan telah disepakati sejak negeri ini berdiri tegak, yaitu Pancasila.

Melihat keadaan seperti ini, tampaknya ada kerinduan untuk kembali meneguhkan Pancasila yang sebenarnya sudah lama menjadi satu-satunya ideologi bangsa dan negara. Apakah Pancasila mengandung nilai-nilai filosofis yang tinggi sehingga keberadaannya perlu dipertegas kembali bagi bangsa Indonesia. Tulisan ini dimaksudkan *pertama*, untuk mengkaji kembali bagaimana sebenarnya nilai-nilai luhur yang termaktub di dalam Pancasila sebagai sumber hukum material. *Kedua*, perlunya melihat kembali hierarkhi tata hukum di Indonesia dengan teori Hans Kelsen dan Nawiasky, dimana Pancasila merupakan sumber hukum yang tertinggi (sumber dari segala sumber) dijadikan batu uji dalam pengujian peraturan perundang-

2) <https://nasional.kompas.com/read/2017/06/02/08475691/apa.itu.unit.kerja.president.pembinaan.pancasila>. diakses tanggal 5 September 2018, jam 05.00 WIB.

3) Ibid.

undangan. *Ketiga*, bagaimana upaya memformalkan Pancasila menjadi batu uji. Ketiga pertanyaan inilah yang coba penulis elaborasi secara lebih mendalam dalam tulisan ini.

PERMASALAHAN

Merujuk pemikiran di atas, penulis tertarik untuk mengajukan permasalahan yang perlu dijawab dalam paper ini, yaitu: apakah Pancasila bisa dijadikan batu uji dalam pengujian peraturan perundang-undangan?

Nilai-Nilai Filosofis dalam Pancasila

Pancasila secara epistemologi berasal dari bahasa Sanskerta (Brahma India) berarti asal kata "Panca" dan "Sila". Panca berarti **lima** dan **sila** berarti batu sendi atau dasar. Kata **Sila** juga berarti susila, yakni tingkah laku yang baik, terpuji. Dengan demikian Pancasila dapat dimaknai lima batu sendi atau lima tingkah laku baik.⁴

Secara terminologi Pancasila dikenal dalam sidang BPUPKI atas gagasan Soekarno, Mohammad Yamin, Soepomo dan dari kelompok Islam Ki Bagus Hadikoesoemo yang menyampaikan pidato pada tanggal 31 sampai dengan tanggal 1 Juni 1945. Bangsa Indonesia pada

akhirnya sepakat bahwa Pancasila merupakan dasar negara dan ideologi final bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia, karena Pancasila menjadi dasar falsafah bangsa (dasar ontologis), memiliki lima sila yang merupakan satu kesatuan, satu sama lain saling berkaitan. Pancasila menekankan manusia Indonesia harus memiliki sifat monodualistik, yaitu menjadi manusia sebagai makhluk individu dan sosial, sekaligus sebagai makhluk Tuhan. Konsekuensinya bahwa segala aspek bangsa dalam penyelenggaraan negara diliputi oleh nilai-nilai Pancasila yang memiliki sifat monodualistik ini.⁵

Selanjutnya seluruh nilai-nilai Pancasila menjadi dasar, rangka, dan jiwa bangsa Indonesia. Hal itu berarti bahwa setiap aspek penyelenggaraan negara harus dijabarkan dan bersumber pada nilai-nilai Pancasila, seperti bentuk negara, sifat negara, tujuan negara, tugas dan kewajiban negara dan warga negara, sistem hukum, serta segala penyelenggaraan negara.⁶

Pancasila dalam perspektif Epistemologi dimaksudkan sebagai upaya mencari hakekat Pancasila sebagai sistem pengetahuan. Epistemologi Pancasila sebagai suatu kajian objek pengetahuan pada hakekatnya meliputi sumber pengetahuan Pancasila dan susunan

4) Sunarya Wireksosoehardjo dalam Tim Penyusunan MKD IAIN Sunan Ampel, Surabaya, "Merevitalisasi Pendidikan Pancasila Sebagai Pemandu Reformasi, Surabaya : IAIN Sunan ampel Press, 2011, hlm. 136 , Dikutip kembali oleh Tim Penulis: Kunawi Basyir, dkk, Pancasila dan Kewarganegaraan Panduan Perkuliahan Bagi Dosen Program S-1 IAIN Sunan Ampel Surabaya Rumpun Mata Kuliah Pengembangan Kepribadian (MPK), Surabaya Ampel : Canada,Sile,Kementerian Agama RI, 2013, hlm. 12.

5) Makhluk Monodualistik artinya selain sebagai makhluk individu, manusia juga berperan sebagai makhluk sosial. Sebagai makhluk sosial, manusia dituntut untuk mampu bekerjasama dengan orang lain sehingga tercipta sebuah kehidupan yang damai. Lihat https://carapedia.com/pengertian_definisi_mahluk_sosial_menurut_para_ahli_info960.html. Diakses tanggal 5 september 2018, jam 06.15 WIB.

6) Ibid

pengertahuan pancasila yakni nilai nilai yang ada dalam Pancasila itu sendiri. Sedangkan Dasar Aksiologi Pancasila adalah hakikatnya membahas tentang nilai praksis atau manfaat suatu pengetahuan tentang Pancasila. Dalam filsafat Pancasila ada 3 tingkatan nilai, yaitu: nilai dasar, nilai instrumental dan nilai praksis. Nilai dasar berupa asas-asas yang mutlak kebenarannya, berupa nilai-nilai ketuhanan, nilai kemanusiaan nilai persatuan, nilai kerakyatan dan nilai keadilan. Semua nilai tersebut berbentuk norma sosial dan norma hukum yang selanjutnya terkristalisasi dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan nilai praksis adalah nilai-nilai yang harus dilaksanakan. Nilai ini untuk menguji apakah nilai dasar dan nilai instrumental dilaksanakan dalam masyarakat dan negara. Nilai dasar inilah yang merupakan kristalisasi dari nilai baik dari Pancasila. Dalam konteks ilmu hukum merupakan sumber hukum materiil, tempat ditemukannya nilai-nilai baik.

Relevan dengan cita-cita pemerintah mendirikan BPIP, kini saatnya bangsa ini mengukuhkan kembali apa yang menjadi dasar dan sandaran dari bangsa kita ini yakni Pancasila, yang saat ini dirindukan kehadirannya setelah sekian lama menjadi pemicu disharmoni bangsa karena masa lalu bahwa Pancasila dijadikan asas tunggal pada masa Orde Baru dimana pengajarannya menggunakan pendekatan indroktiner yang muatan materinya sarat dengan

kepentingan subyektif penguasa waktu itu. Oleh karena itu perlunya melakukan revitalisasi Pancasila sehingga internalisasi nilai-nilai baik Pancasila bisa terwujud dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pancasila sebagai Sumber Hukum Materiil

a. Pengertian Sumber Hukum

Membahas Pancasila tidak bisa lepas dari kajian sumber hukum, karena ini akan sangat terkait dengan keberadaan pancasila yang dijadikan sebagai sumber hukum materiil. Sumber hukum mempunyai makna beragam, namun demikian secara umum sumber hukum dimaknai dengan segala sesuatu yang dapat menimbulkan aturan-aturan hukum atau dengan kata lain tempat ditemukannya hukum yang sifatnya memaksa dan mengikat dan apabila dilanggar akan dikenai sanksi yang tegas.

Secara difinitif sumber hukum diartikan sebagai berikut: *pertama*, hukum dalam arti "asal hukum" dan *kedua*, hukum dalam pengertian "tempat hukum". Sumber hukum dalam pengertian pertama dimaknai sebagai **dimana asal hukum itu berada**, yaitu hukum dapat ditemukan di dalam keputusan penguasa yang mempunyai kewenangan untuk itu dalam bentuk seperti keputusan-keputusan.⁷ Sedangkan hukum dalam pengertian yang kedua adalah **tempat dimana ditemukannya hukum**

⁷) Theresia Ngutra, "Hukum dan Sumber-Sumber Hukum", Jurnal Supremasi, ISSN 1412-517X. hlm.1.

itu dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain pengertian hukum yang pertama dan kedua, ada pandangan yang ketiga yaitu sumber hukum dalam pengertian hal-hal yang **sepantasnya dapat mempengaruhi penguasa dalam menentukan hukum** tersebut. Misalnya keyakinan akan kebenaran hukum, rasa keadilan, perasaan hukum penguasa dan rakyatnya, pendapat ahli hukum, doktrin, teori-teori dan ajaran-ajaran hukum. Selain itu sumber hukum juga dapat dilihat dari bidang kajian masing-masing, agama, sejarah, sosiologi, ekonomi maupun hukum.⁸

b. Macam- Macam Sumber Hukum

1. Sumber Hukum Materiil

Sumber hukum dalam arti kata materiil yakni apakah yang menjadi sumber hukum?. Maka untuk menjawab hal tersebut makna nya sangat beragam, tergantung pada sudut pandangan dari para ahli, karena hukum merupakan fenomena sosial tidak hanya dari pandangan para ahli saja tetapi juga sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor filsafat, sejarah, ekonomi ahli agama dan lain sebagainya, dengan demikian sumber-sumber hukum secara materiil dapat dilihat dari berbagai sudut pandang yang lain yaitu:

(1). Sumber Hukum Menurut Ahli Sejarah

Menurut pandangan ini maka sumber hukum dimaknai *sumber*

pengenalan hukum yakni semua tulisan, dokumen, inskripsi, dan lain sebagainya. Selain itu sumber hukum akan sangat bermanfaat untuk mengetahui keberadaan suatu bangsa pada waktu tersebut, keputusan hakim, serta piagam yang terkait tentang perbuatan hukum. Sumber hukum ini dimaksudkan untuk pembeding dokumen atau peraturan yang berlaku sekarang.⁹

(2). Sumber Hukum Menurut Ahli Sosiologis

Sumber hukum menurut pandangan sosiologis adalah faktor-faktor yang turut serta menentukan isi dari hukum positif yaitu pandangan-pandangan ekonomi, agama, atau kondisi psikologis suatu bangsa.

(3). Sumber Hukum Menurut Ahli Ekonomi

Sumber ini ini diyakini sebagai sumber hukum yang menjadi sumber penghidupan (kondisi ekonomi) suatu negara. Misal kebijakan tentang Ekonomi dan Moneter.

(4). Sumber Hukum Menurut Ahli Agama

Sumber hukum dalam pandangan ahli agama seperti ulama, pendeta tokoh agama sangat penting sebagai dasar dalam menjalankan peribadatan sesuai dengan kitab sucinya.

2. Sumber-sumber Hukum Dalam Arti Formil

Menurut pembagian ilmu hukum sumber-sumber hukum dalam pengertian formal adalah sebagai berikut: Undang-Undang, kebiasaan,

8) Chainur Arrajid, Dasar-Dasar Ilmu Hukum, Jakarta: Sinar Grafika, 2000, hlm. 48-49.

9) Ibid., hlm. 48

keputusan hakim (*yurisprudensi*), traktat (*treaty*), dan pendapat ahli hukum (*doktrina*).

(1) Undang-Undang

Pengertian Undang-Undang menurut pandangan Buys dapat dibedakan yakni UU dalam pengertian materiil yakni setiap keputusan penguasa/pemerintah yang isinya mengikat setiap orang atau penduduk di suatu wilayah tertentu.

Sedangkan Undang-Undang dalam pengertian formal adalah setiap keputusan pemerintah yang merupakan UU karena terjadinya (Penguasa yang diberikan kewenangan untuk membuat). Di Negara Belanda Undang-undang dalam arti formal adalah setiap keputusan yang ditetapkan oleh raja bersama-sama dengan staten general.

Sebelum amandemen UUD 1945 diatur di dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa kekuasaan untuk membentuk undang-undang dilakukan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Setelah amandemen UUD 1945 ketentuan diubah bahwa kewenangan legislasi dikembalikan kepada Dewan, sebagaimana diatur di dalam ketentuan Pasal 20 A ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

(Dimana pembahasan tentang keputusan hakim (*yurisprudensi*), traktat (*treaty*), dan pendapat ahli hukum (*doktrina*)? Apa terhapus?

3. **Judicial Riview dalam Konteks Hierarkhi Peraturan Perundang-undangan**

Pembahasan ini dimaksudkan untuk melihat herarkisitas Pancasila dalam kerangka teori Perundang-undangan.

a. **Teori Herarkhi**

Prinsip dianutnya negara hukum mengandung konsekuensi adanya supremasi hukum, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus berdasar dan bersumber dengan tegas pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, yakni peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dalam teori perundang-undangan dikenal *teori Stufenbau des Recht, the Hierarchy of law Theory* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen.

Undang-undang dapat dibagi dua tingkatan, yaitu undang-undang dalam tingkatan yang lebih tinggi dan undang-undang dalam tingkatan yang lebih rendah, secara hierarkhi susunan dan tingkatan undang-undang dimulai dari ketentuan yang lebih tinggi baru secara berturut-turut disusul tingkatan (bertangga) menuju peraturan yang lebih rendah. Undang-undang yang tingkatannya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan tingkatan undang-undang yang lebih tinggi, apabila terjadi demikian, maka tingkatan yang lebih rendah bisa batal

demokrasi hukum atau dapat dibatalkan (*void able*). Hans Kelsen menyatakan bahwa: *The legal order.... is therefore not system of norms coordinated to each other, standing, so to speak, side by side on the same level, but a hierarchy of different levels of norms*" (Sebuah tata hukum bukanlah merupakan suatu sistem kaidah kaidah hukum yang berhubungan satu sama lain dalam kedudukan yang sederajat melainkan merupakan hirarkhi dari kaedah-kaedah yang berbeda derajatnya).¹⁰

Dengan demikian teori Hans Kelsen mengandung suatu ajaran tentang tertib hukum (*legal order*), yaitu hukum merupakan suatu sistem yang mempunyai kaitan tertentu, yaitu:

- 1) Hukum yang di bawah tidak boleh bertentangan dengan yang di atas.
- 2) Harus mempunyai hubungan sistematis satu sama lain, baik secara internal maupun eksternal.
- 3) Harus ada mekanisme yang menjamin agar tertib hukum tidak terganggu.

Ajaran Kelsen tentang tertib hukum ini, khususnya point ketiga melahirkan apa yang dinamakan pengujian UU atau (*Judicial Riview*) untuk tetap menjaga adanya tertib hukum.

Judicial Riview diberi pengertian sebagai uji material, yaitu wewenang untuk menyelidiki dan menilai apakah isi suatu peraturan perundang-undangan sesuai atau

bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.¹¹ *Judicial Riview* menurut Jimly Ashiddiqie lebih luas dari pada pengujian peraturan. *Judicial* dimaknai peninjauan kembali, menilai kembali, menguji kembali. Dalam literatur Inggris, *judicial Riview* mencakup semuanya, yaitu kegiatan menilai norma-norma hukum, baik dari legislatif, pejabat hukum atau pejabat tata usaha negara.¹² Secara harfiah *judicial riview* adalah pengujian undang-undang (*toetsingrecht*). Pengujian undang-undang terbagi menjadi 2, yaitu pengujian materi (*materiale toetsingrecht*) dan pengujian terhadap prosedur pembentukannya (*formale toetsingrecht*). Akibat pengujian tersebut, maka berakibat pada suatu peraturan perundang-undangan dinyatakan tidak sah dan batal demi hukum (*null and void*).¹³ *Judicial Riview* di Inggris berbeda dengan di Amerika walaupun keduanya menganut sistem hukum yang sama, *common law*. Di Inggris tidak dikenal *judicial riview* karena dalam tradisi Inggris, Parlemen adalah suprem (*supremasi parlemen*) jadi produk parlemen tidak dapat diuji. Adapun di Amerika pengujian dilakukan oleh *Supreme Court* atau Mahkamah Agung. Sedangkan di Indonesia, sebelum amandemen, pengujian UU dilakukan oleh Mahkamah Agung. Setelah amandemen UUD 1945, pengujian

¹⁰) Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*. Combridge: Harvard University Press, 1945. hlm. 21.

¹¹) Siti Fatimah, *Praktek Judicial Riview*, Sebuah Pengantar, Yogyakarta: Pilar Media, 2005, hlm. 17-18.

¹²) Jimly Assyiddiqie, *Bahan Kuliah Program Doktor U11*, 2004.

¹³) Sri Sumantri, *Hak menguji material di Indoneisa*, Bandung: Alumni, hlm. 2

dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Selanjutnya *Judicial Review* diadopsi di Indonesia, dengan kehadiran Mahkamah Konstitusi (MK) sebagaimana model Austria yang digagas oleh Hans Kelsen. Dalam perkembangannya, teori besar Kelsen dikembangkan oleh muridnya, Hans Nawiasky. Teorinya adalah *die Theorie vom Stufen-ordnung der Rechtsnormen*, bahwa selain tersusun secara berjenjang dan berlapis dalam suatu tata susunan yang bersifat hierkhis, norma-norma hukum dalam suatu negara terdiri atas 4 (empat) lapis kelompok norma hukum, yaitu:¹⁴

1. *Staatsfundamentalnorm*
2. *Staatsgrundgesetz*
3. *Formell Gesets; dan*
4. *Verordnung & Autonome Satzung,*

Walaupun dengan nama dan jumlah yang berbeda di dalam tiap lapisan, namun di setiap negara hampir selalu terdiri dari empat lapis kelompok norma hukum tersebut. Berikut lapisan-lapisan perundangan tersebut terdiri dari:

1. *Staats fundamental norm*

Staats fundamental norm adalah lapis pertama yang sering kali disebut Norma Fundamental Negara, misalnya: di Negara Indonesia, Pembukaan UUD 1945 alinea keempat, yaitu Pancasila.¹⁵ *Staats fundamental norm* mempunyai karakteristik:

- bersifat *presupposed* dan *axiomatis*
- merupakan norma tertinggi dalam tata susunan norma hukum

negara;

- merupakan landasan filosofis bagi pengaturan lebih lanjut dalam penyelenggaraan suatu negara;

2. *Staatsgrundgesetz*

Lapisan kedua adalah berupa Aturan Dasar Negara, misalnya di Indonesia: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.

Lapisan ini mempunyai karakteristik

- Bersifat general dan garis besar;
- Berbentuk norma hukum tunggal;
- Atauran mengenai pembagian kekuasaan negara
- Aturan mengenai hubungan antara negara dengan warganya.
- Merupakan sumber dan dasar bagi pembentukan formell gesetz.

3. *Formell Gesets*

Lapis ketiga adalah berupa Undang-Undang Formal, contohnya adalah undang-undang. Pada *Formell Gesets* terdapat karakteristik sebaai berikut:

- Bersifat spesifik dan rinci
- Berbentuk norma tunggal atau berpasangan
- Produk legislatif
- Sumber dan dasar bagi pembentukan *Verordnung* dan *Autonom Satzung*.

4. *Verordnung*

Verordering merupakan Peraturan Pelaksanaan. Contohnya, Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Menteri (Permen), Peraturan Direktorat Jenderal (Perdirjen) yang mempunyai karakteristik:

- Peraturan perundang-undangan ini dibentuk oleh lembaga

¹⁴) Maria Farida Indrati, dkk, Bahan Penataran ilmu Perundang-undangan dan HAN, Depok 16 Mei 2014.

¹⁵)

pemerintah berdasarlan pelimpahan kewenangan pengaturan (*delegated legislation*) dari suatu UU kepada peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

- Tujuan pelimpahan kewenangan pengaturan ini adalah agar ketentuan-ketentuan dalam UU atau peraturan yang lebih tinggi itu bisa implementatif.

5. *Autonome Satzung*

Autonom Satzung adalah peraturan otonom perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga pemerintah berdasarkan pemberian pengaturan (*atributive legislation*) dari suatu UU kepada lembaga pemerintah tersebut.

- Tujuan pemberian kewenangan pengaturan ini adalah sebagai alat bagi lembaga pemerintah dalam penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang diatur dalam UU tersebut. Misalnya, peraturan Bank Indonesia dan peraturan lembaga-lembaga pemerintahan penunjang lainnya.

b. **Praktek Herarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia**

Mengacu pada teori Hans Nawiasky di atas, utamanya alinia ke-4 Pembukaan UUD 1945, yang berisi Pancasila, merupakan *Staats fundamental norm* yang mengandung dasar-dasar negara yang bersifat pokok atau fundamental. Berikut ini sistematika hierarki peraturan

perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia.

1. Herarki berdasarkan Ketetapan MPR/MPRS No. XX/MPR/1966¹⁶

- a. UUD RI 1945
- b. TAP MPR
- c. UU/Perpu
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Keputusan Presiden
- f. Peraturan Pelaksana lainnya (peraturan Menteri, Instruksi menteri, peraturan daerah, dan lain-lain berdasar dan bersumber pada peraturan perundangan yang lebih tinggi.

2. Herarki Peraturan perundang-undangan berdasarkan TAP MPR No. III /MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, yaitu:¹⁷

- a. UUD RI 1945
- b. Ketetapan MPR RI
- c. Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang.
- e. Peraturan Pemerintah;
- f. Keputusan Pemerintah
- g. Pertaturan Daerah

3. Herarki Peraturan perundang-undangan berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004¹⁸

- a. UUD RI Tahun 1945
- b. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden

¹⁶⁾ Nif'matul Huda, Sumber-Sumber Hukum Tata Negara, Raja Jakarta: Grafindo Persada, 2005, hlm. 65.

¹⁷⁾ Ibid

¹⁸⁾ Ibid

- e. Peraturan Daerah/
 - 1). Perda Propinsi dibuat DPR/ DPRD dan Gubernur
 - 2). Perda Kab/Kota Bersama Bupati/Walikota.
 - 3). Peraturan Desa/ Peraturan yang setingkat dibuat oleh BPD atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.
4. Hierarki Peraturan Perundang-undangan berdasarkan UU 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam pasal 7 ayat (1) ditetapkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:¹⁹
 - a. UUD Negara RI Tahun 1945
 - b. Ketetapan MPR;
 - c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang.
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden
 - f. Peraturan daerah Propinsi; dan
 - g. Peraturan daerah Kabupaten/ Kota.

Sedangkan Pasal 8 menentukan bahwa:

- 1) Jenis Peraturan perundang-undangan selain yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPD, MA, MK, BPK, KY, BI, Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan UU, DPRD, Kepala Daerah, dan Kepala Desa atau yang setingkat.

- 2) Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.
- 3) Berdasarkan hal di atas maka keberadaan lembaga negara dan pemerintahan, maka jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan lainnya di bawah UU, yaitu yang dibentuk oleh lembaga pemerintah, meliputi peraturan perundang-undangan dan peraturan berdasarkan atribusi.

- (2) Kebiasaan
Kebiasaan terbentuk dari perbuatan yang dilakukan secara berulang kali, yang pada akhirnya bisa membentuk suatu hukum (hukum kebiasaan). Keberadaan kebiasaan dan hukum adat di samping hukum positif, diharapkan dapat dijadikan solusi bagi pemenuhan hukum, cita-cita hukum perasaan hukum dan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan.

Hukum kebiasaan walaupun bukan hukum yang tertulis, tetapi daya ikatnya kadangkala sama dengan hukum yang tertulis, atau bahkan bisa lebih kuat dari hukum yang tertulis dan kadang bisa mengesampingkan hukum yang tertulis. Sebagaimana penganut pandangan sejarah Von Savigny bahwa undang-undang bukan satu-satunya sumber hukum

¹⁹⁾ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

dan kebiasaan merupakan sumber hukum yang kedudukannya sama dengan undang-undang, oleh karena itu kebiasaan bisa dijadikan sumber hukum.

(3) Keputusan Hakim (Yurisprudensi).

Aliran legisme dan positivisme pada abad ke-19 menyatakan bahwa sumber hukum satu-satunya adalah undang-undang. Selain UU bukan hukum. pandangan tersebut sudah mulai ditinggalkan karena ternyata sifat aturan hukum tidak dinamis (*statis*), sedangkan masyarakat sangatlah dinamis. Maka untuk mengantisipasi kekosongan hukum perlu pembentukan hukum, dari kebiasaan-kebiasan. Maka diperlukan penemuan hukum oleh hakim dengan melakukan penafsiran hukum.

Undang-undang sebagai produk hukum manusia tidak bisa semuanya menampung segala peristiwa hukum yang ada dalam masyarakat. Maka hakim dalam kapasitasnya perlu melakukan konstruksi hukum dengan keputusan-keputusannya untuk menyelesaikan persoalan-persoalan atau menyelesaikan kasus-kasus hukum yang diajukan kepadanya. Apabila keputusan hakim yang diambil dijadikan dasar hukum yang ditemukan sendiri dan diikuti atau dijadikan dasar keputusan hakim yang lain, maka inilah yang disebut yurisprudensi.

(3) Traktat (*Treaty*).

Traktat atau perjanjian antara para pihak berdasarkan asas *Pacta Sun Servanda*, yaitu perjanjian yang dibuat para pihak itu mengikat bagi para pihak. Asas tersebut menjelaskan bagaimana kekuatan sebuah perjanjian yang diadakan oleh para pihak, baik bilateral maupun multilateral.

(4) Pendapat Ahli Hukum.

Sering disebut dengan Doktrin Hukum. Doktrin berasal dari kata *doctrina*. Berasal dari kata "doctor", yang berarti guru, doctrin yang telah diajarkan oleh guru atas dasar ilmu *Jus proidentus constitutum* (orang-orang cerdik pandai). Dengan ungkapan lain, hukum yang diciptakan oleh para ahli dan cerdik pandai, atau sering dikatakan pendapat-pendapat ahli hukum tentang sesuatu hal mengenai hukum. Dahulu kala, doktrin ini mempunyai kekuatan mengikat kepada ajaran hukum, namun dalam perkembangannya doctrin ini tidak dapat menjadi kekuatan bagi hakim sebagai dasar untuk pengambilan keputusan. Namun doktrin ini juga digunakan hakim dalam memutuskan perkara.²⁰

Pengertian di atas dimaksudkan untuk menjelaskan sumber-sumber hukum material penulis gunakan untuk menganalisis persoalan formalisasi Pancasila sebagaimana batu uji pengujian undang-undang sebagaimana diurai dalam bahasan di bawah ini.

²⁰⁾ Ibid

c. Formalisasi Pancasila sebagai batu uji peraturan perundang-undangan

Pancasila merupakan kesepakatan final bagi bangsa Indonesia. Pancasila merupakan harga mati bagi negara Indonesia.²¹ Dalam Pancasila terkandung nilai-nilai luhur yang diharapkan merupakan kristalisasi dari bangsa Indonesia,²² yakni nilai ketuhanan, kemanusiaan, kesatuan dan persatuan, kerakyatan serta keadilan.²³ Oleh karena itu sudah sewajarnya Pancasila dipertahankan sebagai dasar negara atau *philosophische grondslag*²⁴ yang telah digagas oleh para pendiri bangsa *founding fathers* dalam sidang Badan Penyelidikan Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada sidang pertama dan kedua Muh Yamin, Soepomo dan Soekarno dan lainnya yang mengemukakan gagasan Pancasila merupakan hukum dasar yang akan dijadikan dasar negara Indonesia yang berdaulat:²⁵ yang dirumuskan oleh panitia 9 dalam bentuk Pembukaan (*preamble*) sebagai berikut:

".....maka disusunlah kemerdekaan bangsa Indonesia itu dalam suatu hukum dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu negara Republik Indonesia

yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya, menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dan kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan serta mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (Piagam Jakarta) 22 Juni 1945.²⁶

Preamble UUD 1945 di atas kemudian dikenal dengan Piagam Jakarta yang ditetapkan oleh BPUPKI. Dalam perkembangannya, pada sidang PPKI naskah tersebut berubah dengan menghapus kalimat: "... dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluk-pemeluknya".²⁷

Dalam perjalanan kehidupan berbangsa dan bernegara, Pancasila sebagai dasar negara mengalami pasang surut. Tantangan silih berganti. Ujian terhadap Pancasila sakti terjadi pada waktu serangan G30S PKI yang ingin mengganti Pancasila dengan Nasakom (Nasionalis Komunis) pada tahun 1966.²⁸ Akan tetapi, Pancasila dapat dipertahankan oleh bangsa Indonesia.

Sebagaimana diatur dalam Tap MPR No.XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum Indonesia,

21) Kunawi Basyir, dkk, Pancasila dan Kewarganegaraan. Surabaya: UIN Sunan Ampel, 2013

22) Pancasila merupakan kristalisasi dari butir-butir nilai ada 45 butir nilai Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila dari sila Kesatu, sila Kedua, sila Ketiga, Sila Keempat dan Sila Kelima.

23) Ibid. hlm.

24) Francho Jhoner, Pancasila: 5 Ways of Life for Indonesian People. International Journal of Multidisciplinary Approach and Studies (IJMAS), hlm. 1-2. Lihat juga Moh Mahfud MD, Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia. Yogyakarta: UII Press, 1993, hlm. 3.

25) Moh Mahfud MD., Dasar dan Struktur..., hlm. 45.

26) Moh. Mahfud MD, Dasar-dasar..., hlm. 43-44.

27) Moh. Mahfud MD, Dasar-dasar ..., hlm. 52.

28) Moh. Mahfud MD, Dasar-dasar..., hlm. 114.

Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum. Pancasila sebagai sumber tertib hukum Indonesia sebagaimana diatur di dalam tap tersebut meneguhkan Pancasila sebagai pandangan hidup (*way of life*), cita-cita moral bangsa yang meliputi suasana kejiwaan serta watak bangsa Indonesia. Intinya Pancasila menjadi titik kesadaran akan kemerdekaan, individu, bangsa Indonesia mengenai kehidupan kemasyarakatan dan keagamaan rakyat Indonesia.

Pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral luhur yang meliputi suasana batin dari bangsa Indonesia, selaras dengan pandangan Von Savigny yang menyatakan bahwa Indonesia menganut paham bahwa hukum bersumber dari jiwa bangsa, kesadaran hukum dan keyakinan hukum bangsa serta cita-cita moral yang meliputi suasana kejiwaan dan watak dari bangsa yang terwujud di dalam Pancasila.

Pancasila sebagai norma dasar berpeluang sebagai batu uji sebagaimana model Jerman "*basic law*" atau hukum dasar Jerman, dimana Pancasila yang merupakan kristalisasi dari nilai-nilai luhur bangsa bisa diajarkan sebagai dasar pengujian. Pancasila merupakan (*Staats fundamental norm*) dasar-dasar pokok yang fundamental negara. Merujuk pandangan Hans

Kelsen, maka Pancasila merupakan salah satu sistem norma.²⁹ Dasar validitas suatu norma selalu berupa norma, bukan fakta (realitas) tetapi menuntun ke norma lain yang menjadi sandaran, sumber lahirnya norma hukum. Pandangan ini diperkuat dengan ajaran Nawiasky. Dalam konsepnya mengenai lapisan norma, maka kedudukan Pancasila berada pada lapis pertama. *Staats fundamental* lapis pertama mempunyai karakteristik yang bersifat asumsi (*presupposed dan axiomatis*). Ini merupakan norma tertinggi dalam tata susunan norma hukum negara, sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Pancasila juga merupakan landasan filosofis bagi bangsa Indonesia, nilai individu dan transendental yang menjadi dasar penyelenggaraan suatu negara, maka Pancasila memungkinkan menjadi landasan atau batu uji dalam pengujian UU, karena Pancasila menjadi norma dasar tertinggi, sumber dari segala sumber hukum yang tertinggi.³⁰ Dalam pengertian ini, Pancasila menjadi norma yang validitasnya tidak dapat diperoleh dari norma lain yang lebih tinggi, maka ia disebut sebagai **Norma Dasar**.³¹ Dengan demikian norma dasar ini menetapkan suatu peristiwa tertentu sebagai peristiwa awal di dalam pembentukan berbagai norma hukum. Norma dasar ini merupakan titik awal dari proses pembentukan

²⁹⁾ M. Saoki Oktava, "Eksistensi Ketetapan MPR/S Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", Jurnal IUS, Hans Kelsen, *The General of Law and State* (Russel and Russel), Alih bahasa : Soemardi, Tim Editor : Suwarma Al Muchtar, Jimly Asshiddiqie, Idrus Affandi., cetakan pertama th 1995, hlm. 112-114., lihat juga Terj: Teori Umum Tentang Hukum dan Negara, penerj: Raisul Muttaqim, Penyut: Nurainun Mangungsong, Bandung: Nusamedia & Nuansa, 2006., hlm.160-164.

³⁰⁾ Memorandum DPRGR, Ketetapan MPR/MPRS Nomor XX/PR/MPRS/1966 Tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia.

³¹⁾ Ibid.Hans Kelsen, hlm. 161.

norma-norma dan memiliki karakter yang dinamis.³²

Apabila pandangan Kelsen dan Nawiasky diterima, maka letak Pancasila dalam bagan teori Hans Kelsen berada pada tingkat paling atas. Konsekuensi logisnya, Pancasila menjadi sumber dari segala pengujian peraturan perundang-undangan. Sampai di sini, tidak ada pilihan lain bagi para pembentuk UU atau legislator untuk menjadikan Pancasila sebagai Batu Uji bagi setiap pengujian UU dan pembaharuan hukum. Political will diperlukan untuk mengubah UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Amandemen UUD 1945, khususnya yang terkait dengan ruang lingkup kewenangan lembaga yang melakukan pengujian UU.

KESIMPULAN

Menurut teori Hans Kelsen dan Nawiasky, Pancasila merupakan norma dasar tertinggi. Oleh karena itu, setiap upaya pembuatan peraturan perundang-undangan maupun pengujiannya harus mendasarkan pada Pancasila. Apabila pandangan ini diterima, maka konsekuensinya UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan perlu diharmonisasikan, khususnya yang terkait dengan tata urutan perundang-undangan atau herarki sebagaimana tercantum dalam Pasal 7 ayat (1). Perubahannya dengan memasukkan Pancasila di urutan pertama.

(Kesimpulan perlu diterangkan kembali tentang bagaimana harmonisasi peraturan itu bisa dilakukan, dan yang lebih penting lagi bagaimana menggunakan Pancasila sebagai batu uji peraturan perundangan)

³²⁾ Ibid., hlm. 164

Daftar Pustaka

Peraturan Perundangan-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Memorandum DPRGR, Ketetapan MPR/MPRS Nomor XX/PR/MPRS/1966 Tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangungan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangungan.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangungan.

Buku dan Jurnal

Arrajid, Chainur, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2000.

Assyiddiqie, Jimmly, *Bahan Kuliah Program Doktor UII*, 2004.

Basyir, Kunawi, dkk, *Pancaila dan Kewarganegaraan*. Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2013.

Fatimah, Siti, *Praktek Judicial Riview, Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Pilar Media, 2005.

Huda, Ni'matul, *Sumber-Sumber Hukum Tata Negara*,Raja Jakarta: Grafindo, 2005.

Indrati, Maria Farida, dkk, *Bahan ilmu Perundang-undangan dam HAN*, Depok 16 Mei 2014

Jhoner, Francho, *Pancasila: 5 Ways of Life for Indonesian People. International Journal of Multidisciplinary Approach and Studies IJMAS*,1-2.

Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*. Combridge: Harvard University Press, 1945

....., Terj: Teori Umum Tentang Hukum dan Negara, penerj: Raisul Muttaqim, Penyut: Nurainun Mangungsong, Bandung: Nusamedia & Nuansa , 2006.

MD, Moh Mahfud, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: UII Press,1993.

Ngutra, Theresia, " *Hukum dan Sumber-Sumber Hukum*", Jurnal Supremasi, ISSN 1412-517X.

Sumantri, Sri, *Hak menguji material di Indonesia*, Bandung: Alumni.

MPR <https://nasional.kompas.com/read/2017/06/02/08475691/apa.itu.unit.kerja.presiden.pembinaan.pancasila>. diakses tanggal 5 September 2018, jam 05.00 WIB.

https://carapedia.com/pengertian_definisi_mahluk_sosial_menurut_para_ahli_info960.html. Diakses tanggal 5 september 2018, jam 06.15 WIB.

AKTUALISASI PENATAAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MELALUI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR (KAJIAN ATAS KETETAPAN MPR)

Aini Rahmania

Abstrak

Penataan peraturan perundang-undangan untuk memperbaiki sistem ketatanegaraan melalui perubahan UUD Negara Republik Indonesia (NRI) 1945 menjadi kebutuhan, terutama pada penataan perundang-undangan Ketetapan MPR yang masih berlaku saat ini. Penelitian ini mengkaji tentang Apa urgensi penataan ulang peraturan perundang-undangan Ketetapan MPR melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945? Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa Penataan ulang tersebut berupa kejelasan dan ketegasan kedudukan Ketetapan MPR yang masih berlaku dan lembaga mana yang memiliki kewenangan dalam pengujian Ketetapan MPR. Apabila Ketetapan MPR ini secara hirarki kedudukannya di bawah UUD 1945 maka pengujiannya harusnya di MK. Selanjutnya perlu juga ditegaskan bahwa pasca amandemen MPR sudah tidak lagi menjadi lembaga tertinggi. Jadi MPR tidak bisa mengeluarkan ketetapan yang sifatnya regeling.

Kata Kunci : Penataan ulang, Ketetapan MPR, Perubahan UUD

¹⁾ Dosen Ilmu Hukum Tata Negara pada Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

PENDAHULUAN

Perkembangan sejarah penyelenggaraan pemerintah di Indonesiaselama ini mengalami pasang surut sejalan dengan perkembangan kehidupan konstitusional dan politik. Adanya pergeseran prinsip pembagian ke pemisahan kekuasaan yang dianut dalam UUD 1945 telah membawa implikasi pada pergeseran kedudukan dan hubungan tata kerja antar lembaga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, baik dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Perubahan prinsip yang mendasari bangunan pemisahan kekuasaan antar lembaga negara adalah adanya pergeseran kedudukan lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang semula di tangan MPR diubah menjadi dilaksanakan menurut UUD.¹

Sebelum dilakukannya perubahan atas UUD 1945, MPR dikonstruksikan sebagai wadah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang berdaulat, tempat kemana Presiden harus tunduk dan mempertanggungjawabkan segala pelaksanaan tugas-tugas konstitusionalnya. Dalam penjelasan UUD 1945 sebelum diadakan perubahan itu, dinyatakan bahwa "*Presiden bertunduk dan bertanggungjawab kepada MPR*". Dari konstruksi yang demikian, maka MPR dipahami sebagai lembaga tertinggi negara dimana kedaulatan seluruh rakyat terjelama. Oleh karena itu, segala ketetapan yang dikeluarkan mempunyai kedudukan lebih tinggi

dari produk hukum yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga tinggi negara yang lain, seperti Presiden, DPR, ataupun MA. Dengan demikian, Ketetapan MPR/S lebih tinggi kedudukannya dari pada undang-undang ataupun bentuk peraturan lainnya.²

Setelah adanya perubahan UUD 1945 MPR membuat kebijakan untuk menghapus Ketetapan MPR melalui Ketetapan MPR No. 1/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai 2002. Dalam Ketetapan MPR tersebut ada 3 TAP MPRS/MPR yang masih dinyatakan berlaku. Namun, dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Ketetapan MPR tidak dikategorikan sebagai salah satu jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan. Hal tersebut menimbulkan dilema hukum dan polemik terkait nasib Ketapan MPR yang masih dinyatakan berlaku. Setelah adanya polemik berkenaan dengan kedudukan Ketetapan MPRS/MPR kemudian pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, keberadaan Ketetapan MPRS/MPR kembali memperoleh legitimasi secara yuridis formal dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Tanah air.

1) A.M Fatwa, Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945, (Jakarta: Kompas, 2009), hlm. 10-11.

2) Jimly Asshidiqie, Perihal Undang-Undang, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 48-49.

Namun demikian, disisi lain tidak ditemukan alasan riil dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mendasari dimasukkannya kembali Ketetapan MPR dalam jenis dan hirarki dalam peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu maka munculnya kembali Ketetapan MPR dalam jenis dan hirarki sesungguhnya menimbulkan tanda tanya besar bagi banyak kalangan bahkan telah menimbulkan pro kontra. Lebih lanjut bahwa dimasukkannya kembali Ketetapan MPR dalam jenis dan hirarki dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menimbulkan polemik dikarenakan dalam UUD 1945 TAP MPRS/MPR tidak diatur dan ditugasi secara jelas dan tegas seperti halnya Peraturan Perundang-Undangan yang lainnya. Disamping itu juga belum dijelaskan terkait lembaga mana yang berwenang menguji Ketetapan MPR tersebut.

Menurut Widayati yang kutip oleh Ni'matul Huda bahwa dengan Ketetapan MPR sebagaimana ditegaskan dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang membatasi Ketetapan MPR No. I/MPR/2003, membuat ragu para pembentuk peraturan perundang-undangan untuk menjadikan ketetapan MPR tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Istilah Ketetapan MPR

dapat menimbulkan konotasi materi muatan Ketetapan MPR bersifat *beschikking*, bukan *regeling*.³

Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa ditematkannya kembali TAP MPRS/MPR sebagai peraturan perundang-undangan yang hirarkinya di atas undang-undang tetapi di bawah UUD, merupakan kesalalahan fatal. Dengan menentukan hirarkisnya berada di atas undang-undang berarti lembaga-lembaga yang berwenang mengubah, mencabut atau menguji undang-undang tidak berwenang mengubah atau mencabut konstitusionalitas Ketetapan MPRS/MPR. Sebaliknya lembaga yang berwenang mengubah UUD juga tidak berwenang mengubah atau mencabut TAP MPRS /MPR.⁴

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sebagaimana telah kita ketahui adalah aturan tertinggi atau landasan tata negara Indonesia. Undang-undang negara bersifat terbuka dan dapat diubah sesuai dengan perkembangan zaman. Untuk menata ulang memperbaiki sistem ketatanegaraan melalui perubahan UUD Negara Republik Indonesia (NRI) 1945 menjadi kebutuhan, terutama pada penataan perundang-undangan Ketetapan MPR yang masih berlaku ini agar mempunyai kekuatan hukum secara formal karena selama ini keberadaan Ketetapan MPR yang masih berlaku terkesan ada dan tiada.

3) Ni'matul Huda, Problematika Ketetapan MPR dalam Perundang-Undangan Indoensia, (Yogyakarta: FH UII Press, 2015), hlm. 56.

4) Jimly Asshiddiqie, Kata Pengantar dalam Ahmad Yani, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Responsif, Catatan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm. xix.

KEDUDUKAN KETETAPAN MPR

Untuk melihat kedudukan TAP MPR dalam sistem perundang-undangan Indonesia, sebelumnya akan dibahas terkait teori hirarki norma hukum. Pada dasarnya hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia menganut teori jenjang (*stufentheorie*) yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen. Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi lagi. demikian seterusnya norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*). Norma dasar merupakan norma tertinggi dalam sistem tersebut. Tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi tetapi norma itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma yang berbeda dibawahnya.⁵

Teori Hans Kelsen ini kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky. Nawiasky berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok. Teori ini memberikan penjelasan susunan norma sebagai

berikut :⁶

1. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
2. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

Berdasarkan teori Hans Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi mencoba mengaplikasikannya kedalam struktur hierarki perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Berdasarkan teori Nawiasky tersebut, maka tata urutan perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut :⁷

1. *Staatsfundamentalnorm* : Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
2. *Staatsgrundgesetz* : Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. *Formell gesetz* : Undang-Undang.
4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Secara garis besar, Ketetapan MPR dikategorikan sebagai aturan dasar Negara (*staatsgrundgesetz*) atau dapat juga disebut sebagai norma dasar (*grundnorm*). Akan tetapi kategorisasi yang dilakukan oleh Attamimi ini

⁵ Sirajuddin dkk, *Legislative Drafting Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Malang: Yappika, 2006), hlm. 29.

⁶ *Ibid*, hlm. 30.

⁷ A. Hamid A. Attamimi, 1990. *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 Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 359.

dilakukan disaat kedudukan MPR masih sebagai lembaga tertinggi Negara atau sebelum perubahan UUD 1945. Kedudukan TAP MPR sebelum perubahan UUD, memang menjadi salah satu produk hukum yang berada setingkat dengan UUD. Hal tersebut mengacu kepada kewenangan dan kedudukan MPR sebagai lembaga perwujudan kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal ini sejalan dengan penjelasan Pasal 3 UUD 1945, yang menyatakan bahwa, *"Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas, mengingat dinamik masyarakat, sekali dalam 5 tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk di kemudian hari"*.

Adapun pada awal orde baru berdasarkan Ketetapan MPR dilakukan sistemisasi sumber dan hirarki hukum melalui Ketetapan No.XX/MPRS/1966. 1. Hirarki Peraturan Perundang-undangan berdasarkan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar (UUD)
2. Ketetapan MPRS (Tap MPRS)
3. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang (UU) dan (Perpu)
4. Peraturan Pemerintah (PP)
5. Keputusan Presiden (Keppres)
6. Peraturan Menteri (Permen) dan sebagainya.

Dalam rangka pembaharuan sistem peraturan perundang-undangan di era reformasi. Tepatnya pada Sidang Umum MPR Tahun 2000 telah menetapkan TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :⁸

1. Undang-Undang Dasar (UUD)
2. Ketetapan MPR (TAP MPR)
3. Undang-Undang (UU)
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
5. Peraturan Pemerintah (PP)
6. Keputusan Presiden (Keppres)
7. Peraturan Daerah (Perda)

Dalam periode era reformasi ini, TAP MPR dianggap sebagai perpanjangan tangan dari kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan tertentu yang menguntungkan atau meligitimasi kepentingan kekuasaan. Untuk itu kemudian muncul istilah *"sunset clause"*, yakni upaya sedikit demi sedikit untuk menghapus TAP MPR sebagai sumber hukum dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Ini juga yang mendasari proyek evaluasi yang disertai penghapusan secara besar-besaran terhadap TAP MPR(S) di Tahun 2003 melalui Sidang Umum (SU) MPR.

Adapun hirarki Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

⁸⁾ Riri Nazriyah, MPR RI Kajian terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan, (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm. 290.

1. Undang-Undang Dasar dan Perubahan Undang-Undang Dasar
2. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah

Menurut Maria Farida Indrati S ada beberapa hal yang perlu diluruskan untuk mendapatkan pemahaman dan kejelasan terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 terkait TAP MPR. antara lain: *Pertama*, TAP MPR pada hakikatnya tidak dapat digolongkan ke dalam peraturan perundang-undangan karena mengandung jenis norma yang lebih tinggi dan berbeda dari pada norma yang terdapat dalam undang-undang. Sifat norma hukum dalam ketetapan MPR adalah setingkat lebih rendah dari pada norma-norma dalam Batang Tubuh UUD NKRI Tahun 1945. Kedua, apabila UUD NKRI Tahun 1945 dimasukkan dalam jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan, mengapa ketetapan MPR tidak juga dimasukkan di dalamnya, oleh karena berdasarkan ketetapan MPR No, 1/MPR/2003 tentang peninjauan kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS/MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 Pasal 2 dan Pasal 4, saat ini masih terdapat 14 ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku.⁹

Pada dasarnya Ketetapan MPR pasca Tahun 2004, haruslah dipahami berbeda pengertiannya dari Ketetapan MPR dimasa lalu yang berisi norma hukum yang bersifat mengatur. Sebabnya ialah karena MPR hasil pemilu 2004 dan seterusnya merupakan lembaga (tinggi) negara yang mempunyai status kelembagaan yang berbeda kewenangan konstitusionalnya dibandingkan dengan MPR sebelumnya. Jika ketetapan MPR/S sebelum MPR hasil pemilu 2004 berisi norma hukum yang bersifat *regeling*, maka Ketetapan MPR sekarang ini hanya berisi norma hukum yang bersifat penetapan administratif (*beschikking*).¹⁰

Menurut Muntoha secara teori MPR memiliki kualitas (tugas) utama sebagai konstituante (menetapkan UUD) untuk kemudain MPR mengikatkan diri pada UUD yang ia bentuk tersebut, sehingga produknya disertakan dengan aturan dasar negara. Namun adanya pilihan dimasukan dalam hirarki perundang-undangan yang di bawah UUD, maka membawa dampak mengartikecilkan aturan dasar negara/aturan pokok negara yang dimiliki oleh Indonesia. Karena secara normatif Ketetapan MPR dilihat sebagai aturn yang posisinya di bawah UUD, padahal secara subtantif Ketetapan MPR dinilai juga setara dengan UUD. Oleh karenanya, sebagai aturan dasar/aturan pokok negara, maka Ketetapan MPR juga merupakan

⁹⁾ Maria Farida Indrati S, Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, (Yogyakarta: Kanisusu, 2007), hlm. 100-101.

¹⁰⁾ Mohammad Zamroni, Mencermati Eksistensialisme Ketetapan MPR: Sebuah Pergulatan Pemikiran, Jurnal Legislasi Indonesia, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangn KEMENKUMHAM, Vol. 10 No. 1-Maret 2013, hlm. 110.

sumber dan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan, yang seharusnya diposisikan selevel UUD.¹¹

Dalam perkembangannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Adapun hirarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

Ketetapan MPR yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bisa dijabarkan melalui penjelasan pasal tersebut yang mengatakan bahwa, “Yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan

Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003”. Dalam TAP MPR Nomor I/MPR/2003, telah diputuskan yang mana saja TAP MPR(S) dari total 139 ketetapan sejak tahun 1966 hingga 2002, yang masih berlaku dan tidak berlaku lagi.

Dalam TAP MPR Nomor I/MPR/2003 TAP MPR yang ada, diberikan status hukum baru yang dikelompokkan ke dalam 6 (enam) pasal, antara lain :

1. Pasal 1 tentang Ketetapan MPR/MPRS yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (8 Ketetapan)
2. Pasal 2 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan berlaku dengan ketentuan (3 Ketetapan)
3. Pasal 3 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 (8 Ketetapan)
4. Pasal 4 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai terbentuknya UU (11 Ketetapan)
5. Pasal 5 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai ditetapkannya peraturan tata tertib yang baru oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil

¹¹⁾ Muntoha, *Problematisa Ketetapan MPR dalam Perundang-Undangan Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2015), hlm. 39.

pemilihan umum tahun 2004 (5 Ketetapan)

6. Pasal 6 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik Karena bersifat final (enimalig), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan. (104 Ketetapan)

Berdasarkan pengelompokan di atas, maka TAP MPR yang masih dianggap berlaku tertuang dalam Pasal 2 dan Pasal 4, dengan total sebanyak 13 TAP MPR yang masih berlaku. TAP MPR yang masih berlaku tersebut, adalah :

1. Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS.1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, pernyataan sebagai organisasi terlarang di seluruh Wilayah Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan larangan setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme.
2. Ketetapan MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.
3. Ketetapan MPR No V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.
4. Ketetapan MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera. (dalam perkembangan terakhir telah terbentuk UU No. 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan)
5. Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN.
6. Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam NKRI.
7. Ketetapan MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
8. Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia.
9. Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri.
10. Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
11. Ketetapan MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
12. Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN.
13. Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Ketiga belas TAP MPR inilah yang dimaksud dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan pengelompokan 11 TAP MPR yang sudah tidak berlaku

akibat telah dibentuknya UU (Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003) dan 3 TAP MPR yang masih berlaku hingga saat ini (Pasal 2 TAP MPR Nomor I/MPR/2003). Adapun Ketetapan MPR No V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur, secara otomatis tidak berlaku lagi akibat norma yang diatur didalamnya sudah terlaksana. Dengan demikian, sisa 2 TAP MPR yang masih berlaku hingga saat ini akibat status hukumnya yang tidak dicabut atau diganti melalui UU. Pertanyaan kemudian muncul, apakah diluar 2 TAP MPR tersebut, TAP MPR dapat dinyatakan berlaku kembali dan dijadikan sebagai sumber hukum formil? Secara logika hukum, hal tersebut mustahil mengingat tidak mungkin keberlakuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi justru dilegitimas atau dibuat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Namun demikian, akibat dimasukkannya TAP MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan, maka muncul persoalan dalam hal pengujian norma diantara peraturan perundang-undangan lainnya. Bagaimana jika Ketetapan MPR yang masih berlaku bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945? Lembaga mana yang berhak menguji Ketetapan MPR tersebut.

PROBLEM KETETAPAN MPR **PENGUJIAN**

Dengandimasukkannya Ketetapan MPR dalam hirarki perundang-undangan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, menyisakan kekosongan hukum dalam lembaga manakah yang berwenang untuk menguji Ketetapan MPR jika dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi? Jika memahami secara mendalam makna yang terkandung dalam Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal I Aturan tambahan UUD 1945, maka sesungguhnya mengisyaratkan bahwa, TAP MPR sejatinya tidak lagi dimasukkan kedalam hirarki dan menjadi bagian dari jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Telah ditegaskan oleh UUD 1945, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat untuk menguji undang-undang terhadap UUD. Namun demikian memasukkan Ketetapan MPR kedalam hirarki peraturan perundang-undangan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dapat dikatakan, Ketetapan MPR adalah bagian dari jenis peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Berdasarkan ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa TAP MPR kedudukannya lebih tinggi di atas

Undang-Undang atau Perpu.¹² Karena TAP MPR keudukannya di bawah UUD dan di atas undang-undang, maka yang menjadi tolak ukurnya pengujiannya adalah UUD, maka yang berwenang menguji adalah Mahkamah Konstitusi.

TAP MPR Nomor 1 /MPR/2003, MPR sendiri menentukan adanya 11 TAP MPR/S yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang yang mengatur materi ketetapan-ketetapan tersebut. Prof Jimly memaknai bahwa kesebelas Ketetapan MPR/S itu ditundukkan derajatnya oleh MPR sendiri, sehingga dapat diubah oleh atau dengan undang-undang. Jika demikian halnya, maka lembaga negara yang berwenang membahas undang-undang ada 4 (empat) lembaga, yaitu DPR, Presiden, DPD, MK, sesuai dengan kewenangan konstitusionalnya. Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie menyatakan, produk hukum TAP MPR/S sisa itu, meskipun berbentuk ketetapan tetapi berisi norma-norma hukum yang setara dengan materi undang-undang. Karena itu, Ketetapan MPR/S yang tersisa itu dapat disetarakan dengan undang-undang dalam arti materiel. Karena dalam sistem hukum kita yang baru berdasarkan UUD 1945 memang tidak ada lagi dikenal adanya produk hukum di atas undang-undang, tetapi di bawah UUD 1945. Jika TAP MPR/S yang masih berlaku itu bukan UUD atau perubahan UUD, maka demi hukum, kedudukannya harus

dianggap setara dengan undang-undang. Dengan status hukum sebagai arti materiel itu, maka prosedur pencabutannya, perubahannya, penerapannya dan penegak hukum, ataupun pengujiannya atas konstitusionalitasnya sebagai undang-undang dalam arti materiel haruslah didasarkan atas ketentuan mengenai pencabutan, perubahan, penerapan dan penegakkan serta pengujian konstitusionalitas suatu undang-undang sebagaimana mestinya. Dengan demikian, lembaga negara yang dapat menentukan status hukum dan materi Ketetapan MPR/S yang masih berlaku tersebut untuk selanjutnya adalah lembaga-lembaga negara yang mempunyai wewenang dalam urusan pembentukan, perubahan, atau pembatalan undang-undang yaitu DPR, Presiden, DPD dan MK sesuai dengan kewenangan konstitusionalnya masing-masing.¹³

Akan tetapi yang menjadi persoalan adalah bagaimana memasukkan pengujian Ketetapan MPR ini ke dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi yang mana secara konstitutif MK hanya diberi kewenangan menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Menurut I Dewa Gede Palguna apabila kewenangan pengujian Ketetapan MPR tersebut diberikan kepada MK maka hal itu harus dilakukan dengan melakukan perubahan terhadap rumusan limitatif dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

¹²) King Faisal sulaiman dan Nenti Uji Apriliasari, *Menggugat Produk Hukum MPR RI Pasca Amandemen UUD 1945*, (Yogyakarta: UII Press, 2015), hlm. 132.

¹³) Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 79.

Lebih lanjut I Dewa Gede Palguna menambahkan, untuk menambahkan kewenangan MK dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu: Pertama, melalui *legislative interpretation*, yang merupakan penafsiran otentik atau resmi pembentuk undang-undang terhadap sejumlah pengertian dalam undang-undang, dalam hal ini adalah undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi. Artinya apabila cara ini ingin ditempuh, maka pembentuk undang-undang cukup melakukan perubahan terhadap undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK. Dan secara faktual, cara demikian sesungguhnya sudah pernah dilakukan pada saat mengalihkan kewenangan perselisihan hasil pemilukada dari MA ke MK. Kedua, *judicial interpretation*, yang merupakan kewenangan MK dapat menafsirkan pengertian dari undang-undang termasuk di dalamnya Ketetapan MPR. Karena jika ditafsirkan sebagai undang-undang, Maka MK dapat menguji Ketetapan MPR.¹⁴

Dengan demikian, menurut hemat penulis kewenangan dalam menguji Ketetapan MPR/S yang masih berlaku ketika secara yuridis Ketetapan MPR/S tersebut masuk dalam jenis dan hirarki pembentukan perundang-undangan, maka pengujiannya melalui lembaga MK karena kedudukannya di bawah UUD 1945. Akan tetapi kita tahu bahwa baik UUD 1945 maupun ketetapan MPR dibuat dan dikeluarkan oleh MPR tapi secara hirarki derajatnya di

bawah UUD 1945. Sehingga supaya tidak terjadi penafsiran yang berbeda-beda maka lebih tepatnya apabila Ketetapan MPR tersebut secara formal di jelaskan dalam UUD 1945 mengenai status hukumnya. Untuk itu menurut penulis langkah yang tepat adalah dengan perubahan UUD 1945.

Urgensi Penataan Ulang Peraturan Perundang-Undangan Ketetapan MPR melalui Perubahan UUD 1945

Perubahan UUD 1945 terbatas telah didengung-dengungkan sejak beberapa tahun terakhir ini. Wacana perubahan UUD 1945 ini kemudian marak kembali kepermukaan publik sejak Presiden kelima Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri menyampaikan orasi politik pada Rapat Kerja Nasional (Rakernas). PDI Perjuangan dengan tegas dan jelas melontarkan gagasan untuk menghidupkan kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional. Partai terbesar ini akan mengembalikan fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga negara yang menetapkan haluan negara tersebut dengan "amandemen terbatas". Dibatasi hanya mengembalikan kewenangan MPR dalam menetapkan haluan negara. Akan tetapi wacana tersebut menimbulkan pro dan kontra di masyarakat. Apabila wacana tersebut terlaksana maka memungkinkan MPR tidak hanya

¹⁴) I Dewa Gede Palguna, Pengaduan Konstitusional (constitutional Complain), Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 583-681.

bisa mengeluarkan Ketetapan yang sifatnya *beschikking* saja tetapi juga dapat mengeluarkan Ketetapan MPR yang sifatnya *regeling* (mengatur) seperti pada masa sebelum reformasi.

Menurut Maria Farida MPR tetap bisa membuat dan mengeluarkan Ketetapan MPR tetapi hanya Ketetapan MPR yang sifatnya *beschikking*, bukan ketetapan tentang penetapan GBHN. Pihak MPR juga sepakat mengenai pendapat tersebut Hamdan Zoelva mengatakan bahwa MPR tidak bisa lagi membuat ketetapan MPR yang bersifat *regeling* (mengatur). MPR hanya bisa mengeluarkan Ketetapan yang bersifat *beschikking* selain melakukan perubahan dan penetapan UUD.¹⁵

Lebih lanjut Mahfud MD, menegaskan bahwa MPR tidak boleh lagi mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur. Karena setelah amandemen UUD Tahun 1945, kedudukan dan wewenang MPR sudah berubah. Dengan perubahan itu, MPR sekarang tidak bisa lagi mengeluarkan atau mencabut Ketetapan MPR. Perubahan yang sangat mendasar setelah perubahan UUD Tahun 1945 adalah perubahan struktur ketatanegaraan. Sebelum perubahan MPR merupakan lembaga tertinggi negara maka sekarang MPR disejajarkan dengan lembaga negara lain. Sebelum amandemen MPR adalah pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, sekarang kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD.

Dulu MPR juga diberi wewenang menetapkan UUD dan Garis-Garis Besar Haluan Negara, sekarang MPR hanya diberi wewenang mengubah dan menetapkan UUD. Dengan sistem ketatanegaraan yang demikian, MPR tidak bisa lagi membuat atau mencabut Ketetapan MPR.¹⁶

Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Jika negara itu menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlakutidaknya suatu konstitusi. Hal inilah yang disebut oleh para ahli sebagai *constituent power* yang merupakan kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas sistem yang diaturnya. Karena itu, di lingkungan negara-negara demokrasi, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi sebagaimana yang dianut dalam konsep UUD 1945.¹⁷

Dalam hubungan dengan pengertian *constituent power* tersebut di atas, muncul pula pengertian *constituent act*, bukan produk peraturan legislatif yang biasa (*ordinary legislative act*). *Constituent power* mendahului konstitusi dan konstitusi mendahului organ pemerintahan yang diatur dan dibentuk berdasarkan konstitusi. Karena itu dikembangkannya pengertian *constituent power* berkaitan

¹⁵ Sarasehan, Memperkuat Status Hukum Ketetapan MPR dan MPRS dalam Sistem Hukum Indonesia, di Gedung Nusantara IV, Komplek Parlemen Jakarta, Sabtu (18/8/2018). Di akses dalam <http://www.mpr.go.id/posts/mpr-bisa-mengeluarkan-tap-mpr-penetapan-presiden-dan-wakil-presiden-terpilih>, 24 Agustus 2018, pukul 11:00 WIB.

¹⁶ Majalah Majelis MPR, Tidak Ada Larangan MPR Membuat Ketetapan, Edisi No.10/TH.X/Oktober 2016.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, Konstitusi-Konstitusionalisme Indonesia, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 21-22.

dengan hirarki hukum. Konstitusi merupakan hukum yang lebih tinggi atau bahkan paling tinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi itu sendiri merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan-peraturan perundang-undangan lainnya. Sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku universal, maka agar pereaturan-peraturan yang tingkatannya berada di bawah Undang-Undang Dasar dapat berlaku dan diberlakukan, peraturan-peraturan itu tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi tersebut.¹⁸

Di semua negara, norma hukum yang ditempatkan sebagai norma tertinggi adalah konstitusi, baik dalam pengertian tekstualnya maupun nilai-nilai yang hidup yang terkandung di dalamnya. Konstitusi dalam arti tekstual itulah yang biasa dinamakan "*grondwet*" (Belanda) atau "*grundgesetz*" (jerman). Sedangkan konstitusi dalam pengertian yang lebih luas, yaitu mencakup pula nilai-nilai yang hidup yang terkandung di dalamnya, disebut "*grond-rech*" (Belanda) atau "*verfassung*" (Jerman). Keduanya merupakan hukum yang tertinggi dalam konsepsi negara hukum modern, yang dalam bahasa Inggris disebut juga dengan "*constitutional state*", yaitu negara yang menempatkan konstitusi sebagai "*the highest of the land*".¹⁹

Konstitusi, oleh Jean Jacques Rousseau, disebut sebagai *social contract* (*contract sociale*) atau perjanjian masyarakat, yaitu dalam bentuk perjanjian tertinggi untuk bernegara. Konstitusi juga biasa disebut oleh para ahli sebagai akta kesepakatan (*gesamte akt*) atau pun konsensus kebangsaan yang juga bersifat tertinggi. Bahkan ada pula sarjana yang mengemukakan mengapa UUD lebih tinggi dari UU, karena UU itu adalah produk mayoritas suara wakil-wakil rakyat, sedangkan UUD dikonstruksikan seolah-olah merupakan produk seluruh rakyat, tanpa kecuali. Karena itu, produk seluruh rakyat haruslah bersifat lebih tinggi dan bahkan paling tinggi, sesuai dengan adagium suara rakyat adalah suara Tuhan (*vox popilivox det*), daripada produk mayoritas rakyat yang dihasilkan oleh parlemen dengan sistem suara terbanyak.²⁰

Jika dilihat posisi UUD 1945 merupakan hukum yang paling tinggi. Maka, segala bentuk aturan yang dituangkan dalam UUD 1945 tentunya sangat mempengaruhi pada perundang-undangan di bawah UUD 1945 tersebut. Karena pada dasarnya UUD 1945 merupakan landasan yang utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam kaitannya dengan materi muatan UUD 1945 apabila sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman maka perubahan UUD 1945 memang perlu

18) Ibid, hlm 22-23.

19) Jimly Asshiddiqie, Peradilan Etik dan Etika Konstitusi Perspektif Baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics dan Constitutional Law and Constitutional Ethics, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 228.

20) Ibid, hlm 229.

segera direalisasikan untuk penataan ulang peraturan perundang-undangan terutama pada ketetapan MPR. Yang menjadi persoalan saat ini adalah bagaimana nasib ketetapan MPR/S yang masih berlaku dan lembaga mana yang berhak menguji ketetapan MPR? karena secara eksplisit dalam UUD 1945 tidak menjelaskan hal tersebut.

Namun tentunya perubahan UUD 1945 tidak boleh tanpa alur yang baik dan jelas. Sebagaimana perubahan bentuk secara umum, perubahan UUD 1945 juga tidak boleh dilakukan sekehendak hati. Menurut Mochtar Kusumaatmadhja yang dikutip oleh Muhammad Junaidi mengenai ukuran pengembangan bidang hukum sebagai berikut: ²¹

1. Ukuran keperluan yang mendesak (*urgen need*), kadang-kadang tak dapat dikatakan kita dihadapkan pada pilihan karena sering kita terdesak untuk segera melakukannya tanpa kesempatan memilih dalam arti yang sebenarnya.
2. Feasibility: bidang hukum yang mengandung terlalu banyak halangan ditanggihkan dan dipilih bidang-bidang yang tak ada kompilasi-kompilasi kulturil, keagamaan, dan sosiologis. Apabila dikombinasikan dengan kriterium di atas, maka dapat kiranya pilihan yang seimbang.
3. Perubahan yang pokok (*fundamental change*): di sini perubahan (melalui perundang-undangan) diperlukan karena

perimbangan-pertimbangan politis, ekonomis, dan/atau sosial. Perubahan hukum demikian sering diadakan oleh negara-negara bekas jajahan dengan pemerintah yang memiliki kesadaran politik yang tinggi.

Adanya uraian yang disampaikan tersebut di atas merupakan wujud lain dari standarisasi nilai perubahan konstitusi agar terjamin keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Hal inilah yang menjadi ciri khas dari paham konstutusionalisme yang berkembang di era modern.

Perubahan konstitusi menurut Taufiqurrahman yang dikutip oleh Ellydar chaidir dapat diualifikasikan ke dalam tujuh istilah yaitu:

1. *Amendment* (perubahan)
2. *Revision* (perbaikan)
3. *Alteration* (perubahan)
4. *Reform* (perbaikan)
5. *Change* (pergantian)
6. *Modified* (modifikasi)
7. *Review* (tinjauan)

Perubahan suatu Undang-Undang Dasar atau konstitusi pada dasarnya dapat diamati dari dua sisi: *pertama*, perubahan secara material, dan *kedua*, perubahan secara formal. Perubahan secara material dapat berlangsung menurut berbagai bentuk, anatar lain: penafsiran, perkembangan tingkat fluktuasi kekuasaan lembaga-lembaga negara, konvensi ketatanegaraan. Sedangkan perubahan melalui prosedur formal lazimnya ditentukan

²¹⁾ Muhammad Junaidi, "Hukum Konstitusi Pandangan dan Gagasan Modernisasi Negara Hukum", (Depok: Rajawali Pers, 2018), hlm. 141-142.

di dalam konstitusi itu sendiri.²²

Sebagaimana diketahui UUD 1945 telah menentukan prosedur perubahannya dalam Pasal 37 UUD 1945. Dengan demikian tidak ada larangan untuk merubah UUD 1945 akan tetapi yang perlu diperhatikan bahwa pasal tersebut tidak dijelaskan teknik perubahannya.

Menurut Ellydar chaidir bagaimanapun perubahan atas UUD haruslah memiliki alasan-alasan mendasar. Artinya, UUD itu telah melalui analisis yang komprehensif. Dalam konteks inilah berdasarkan analisis terhadap berbagai kelemahan yang melekat pada UUD 1945, baik dalam dimensi filosofis, teoritis, yuridis, maupun praksisnya, maka beberapa paradigma penulis tekankan untuk menjadi pertimbangan, yaitu sebagai berikut:²³

1. Paradigma kedaulatan rakyat dengan prinsip demokrasi yang tidak semata-mata representatif, tetapi juga partisipatif, untuk menggeser paradigma lama yang cenderung dikontominasi oleh faham integralistik, sehingga menimbulkan dominasi atau hegemoni negara yang berlebihan.
2. Paradigma negara hukum dengan prinsip supremasi hukum yang adil dan responsif untuk menggeser paradigma negara kekuasaan dengan tipologi hukumnya yang represif.
3. Paradigma pembatasan kekuasaan sebagai cermin konstitusionalisme

dengan prinsip *check and balances* untuk menggantikan paradigma sentralisasi kekuasaan/otoritarian.

4. Paradigma konstitusi yang berbasis hak asasi manusia (HAM) sebagai perwujudan kontrol sosial untuk mengubah paradigma bahwa hak-hak rakyat/ warga negara adalah pemberian negara/penguasa negara.
5. Paradigma pluralisme dengan semangat toleransi dan anti diskriminasi sebagai konsekuensi atas realitas kemajemukan Indonesia, baik karena etnisitas, agama, kuktur, maupun faktor-faktor kemajemukan lainnya, untuk menggeser kecenderungan dianutnya paradigma monolitik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Terkait dengan kedudukan ketetapan MPR mengapa kedudukan Ketetapan MPR lebih rendah dari pada UUD 1945, padahal keduanya dibentuk oleh lembaga yang sama yakni MPR. K.C Wheare menyatakan:²⁴

“Most constitution claim to possess the authority not of law only but of supreme law. There are two main types of answer to the question. The first may be describe as an answer based upon the logic of situation. It asserts that from the very nature of a constitution it must follow that it has superiority over the institution which creates. That is the whole idea of a constitution. It is not just

²² Ellydar Chaidir, Hukum dan Teori Konstitusi. (Yogyakarta: Total Media, 2007), hlm. 59-60

²³ Ibid, hlm. 71-72

²⁴ Ellydar Chaidir, Hukum dan Teori Konstitusi. (Yogyakarta: Total Media, 2007), hlm. 81-82. dikutip dari K.C Wheare, Modern... Hlm. 106.

an ordinary law. Another line of argument by which the supremacy in law of a constitution is demonstrated is that the constitution is the product of a body which has power to make supreme law. Here there reappear once more the three prinsipal bodies which we encountered earlier- the external, supreme legislature, like British parliament, or the people, or a constituent assemble."

Dari uraian K.C Wheare ini dapat diketahui bahwa UUD berkedudukan sebagai hukum tertinggi. UUD juga berada di atas lembaga-lembaga yang didirikan berdasarkan UUD itu. Karena UUD dibuat oleh lembaga yang memiliki kekuasaan tertinggi, wajar jika produk hukum yang dikeluarkan yaitu UUD, menempati kedudukan tertinggi pula.

Kedudukan yang tidak sederajat antara UUD 1945 dan Ketetapan MPR itu menimbulkan beberapa akibat. Menurut Sri Soemantri ditinjau dari asas dalam ilmu hukum ini berarti bahwa isi Ketetapan MPR tidak dapat dan tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Selain itu Ketetapan MPR tidak boleh dibuat mengubah UUD 1945.²⁵

Seperti yang telah kita ketahui fungsi UUD 1945 meliputi:²⁶

1. Membatasi kekuasaan negara.
2. Menjamin pemerintahan demokratis (prinsip mayoritas yang memerintah dan perlindungan bagi minoritas).

3. Integrasi nasional.
4. Perlindungan warga negara, yakni jaminan atas hak asasi manusia.
5. Transformasi sosial menuju negara yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

UUD 1945 juga merupakan aturan dasar yang mengikat dan yang harus ditaati. Maka perlu kiranya penataan ulang kedudukan Ketetapan MPR dan pengujian Ketetapan MPR tersebut melalui perubahan UUD 1945. Selanjutnya perlu juga ditegaskan bahwa pasca amandemen MPR sudah tidak lagi menjadi lembaga tertinggi. Jadi MPR tidak bisa mengeluarkan ketetapan yang sifatnya *regeling*. Dalam Perubahan UUD nantinya harus juga menjelaskan secara tegas batasan-batasan kewenangan MPR.

Ridwan menegaskan bahwa Pasca reformasi perubahan UUD bukan lagi sesuatu yang tabu, terbukti dengan adanya empat kali amandemen, terlepas apakah hasil amandemen itu disetujui atau tidak oleh seluruh komponen bangsa ini. Ketetapan-ketetapan MPR masih diperlukan untuk hal-hal yang diperintahkan UUD 1945 seperti penetapan keberlakuan UUD, penetapan pengangkatan Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan penetapan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden.²⁷

Namun demikian adanya perubahan UUD 1945 juga harus di persiapkan secara matang sebagaimana Ni'matul Huda

²⁵) Ellydar Chaidir, Hukum dan Teori..., hlm. 84.

²⁶) I Dewa Gede Atmadja, Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945, (Malang: Setara Press, 2012), hlm. 45.

²⁷) Ridwan, Problematika Ketetapan MPR dalam Perundang-Undangan Indonesia, (Yogyakarta: FH UII Press, 2015), hlm. 94-95.

mengatakan bahwa sebelum melakukan perubahan (kelima) UUD 1945 sebaiknya disiapkan dahulu *grand design* agar tampak jelas sistem pemerintahan, sistem perwakilan, dan sistem kekuasaan kehakiman yang dianut Indonesia. Pekerjaan besar ini sebaiknya dikerjakan oleh Komisi konstitusi yang benar-benar independen, agar tidak terkontaminasi dengan kepentingan politik jangka pendek.²⁸

PENUTUP

Dari pembahasan di atas maka dapat disimpulkan adanya inkonsistensi dalam menempatkan TAP MPR ke dalam hirarki peraturan Perundang-undangan. Dapat dilihat bahwa pada TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum dan TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan menempatkan TAP MPR sebagai hirarki perundang-undangan, Sedangkan setelah adanya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Kedudukan TAP MPR tidak lagi menjadi hirarki perundang-undangan. hal yang mengejutkan adalah setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal (7) ayat (1) huruf (b) menyebutkan TAP MPR kedudukan hirarkinya di bawah UUD 1945.

Pada dasarnya UUD 1945 merupakan landasan yang utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam kaitannya dengan materi muatan UUD 1945 apabila sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman maka perubahan UUD 1945 memang perlu segera direalisasikan untuk penataan ulang peraturan perundang-undangan terutama pada ketetapan MPR. Penataan ulang tersebut berupa kejelasan dan ketegasan kedudukan Ketetapan MPR yang masih berlaku dan lembaga mana yang memiliki kewenangan dalam pengujian Ketetapan MPR yang masih berlaku. Apabila Ketetapan MPR ini secara hirarki kedudukannya di bawah UUD 1945 maka pengujiannya harusnya di MK. Untuk merealisasikan tersebut tentu perlu segera di ditata ulang melalui perubahan UUD 1945. Selanjutnya perlu juga ditegaskan bahwa pasca amandemen MPR sudah tidak lagi menjadi lembaga tertinggi. Jadi MPR tidak bisa mengeluarkan ketetapan yang sifatnya *regeling*. Dalam Perubahan UUD nantinya harus juga menjelaskan secara tegas batasan-batasan kewenangan MPR.

²⁸) Ni'matul Huda, UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 243.

Daftar Pustaka

Asshidiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

_____, Kata Pengantar dalam Ahamad Yani, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Responsif, Catatan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2013.

_____, *Konstitusi-Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

_____, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi Perspektif Baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics dan Constitutional Law and Constitutional Ethics*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014.

Atmadha, I Dewa Gede, *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Malang: Setara Press, 2012.

Attamimi, A. Hamid, *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 Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.

Chaidir, Ellydar, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Yogyakarta: Total Media, 2007.

Faisal sulaiman, King dan Apriliasari, Nenti Uji, *Menggugat Produk Hukum MPR RI Pasca Amandemen UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, 2015.

Fatwa, A, M. 2009, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kompas, 2009.

Huda, Ni'matul, *Problematika Ketetapan MPR dalam Perundang-Undangn Indoensia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2015.

_____, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008.

Indrati, S, Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisisu, 2007.

Junaidi, Muhammad, *"Hukum Konstitusi Pandangan dan Gagasan Modernisasi Negara Hukum"*, Depok: Rajawali Pers, 2018.

Muntoha, *Problematika Ketetapan MPR dalam Perundang-Undangn Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2015).

Nazriyah, Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, Yogyakarta: UII Press, 2007.

Ridwan, *Problematika Ketetapan MPR dalam Perundang-Undangan Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2015.

Simamora, Janpatar, Problem Yuridis Keberadaan TAP MPR dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Dierktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan KEMENKUMHAM , Vol. 10 No. 3-September 2013.

Sirajuddin dkk, *Legislative Drafting Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Malang: Yappika, 2006.

Sulaiman, King Faisal sulaiman dan Apriliasari, Nenti Uji, *Menggugat Produk Hukum MPR RI Pasca Amandemen UUD 1945*, Yogayakarta: UII Press, 2015.

Palguna, I Dewa Gede, *Pengaduan Konstitusional (constitutional Complain), Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013.

Zamroni, Mohammad, Mencermati Eksistensialisme Ketetapan MPR: Sebuah Pergulatan Pemikiran, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Direktorat Jenderal Peraturan perundang-Undangan KEMENKUMHAM, Vol. 10 No. 1-Maret 2013.

Sarasehan, *Memperkuat Status Hukum Ketetapan MPR dan MPRS dalam Sistem Hukum Indonesia*, di Gedung Nusantara IV, Komplek Parlemen Jakarta, Sabtu (18/8/2018). Di akses dalam <http://www.mpr.go.id/posts/mpr-bisa-mengeluarkan-tap-mpr-penetapan-presiden-dan-wakil-presiden-terpilih>, 24 Agustus 2018, pukul 11:00 WIB.

Majalah Majelis MPR, *Tidak ada Larangan MPR membuat Ketetapan*, Edisi No.10/TH.X/Oktober 2016.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2009.

TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum.

TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

HARMONISASI NILAI PANCASILA DALAM PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Faiq Tobroni

Abstrak

Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum mempunyai landasan yuridis-historis dan sistem ideologis. Secara yuridis, kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum telah ditetapkan oleh TAP MPR dan juga undang-undang. Selain itu ditambah secara historis, yuridisitas posisi Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum diperkuat dengan fakta bahwa perumusan Pancasila mendahului sehingga menjadi spirit bagi pembukaan dan batang tubuh UUD 1945. Oleh sebab itu, harmonisasi nilai Pancasila dalam penyusunan peraturan perundang-undangan bisa dilakukan dengan menerapkan butir-butir pengamalan Pancasila dalam penyusunan perundang-undangan.

Kata Kunci: Pancasila, Penyusunan, Perundang-undangan.

PENDAHULUAN

Sebagai negara hukum, peraturan perundang-undangan merupakan dimensi yang vital dalam penyelenggaraan negara. Dimensi ini berguna untuk mengawal penyelenggaraan negara agar sesuai dengan tujuan negara. Akan tetapi, untuk memastikan terakomodasinya tujuan bernegara dalam suatu peraturan perundang-undangan bukanlah pekerjaan mudah. Hal ini disebabkan terdapat dualisme kepentingan yang bertarung dalam suatu penyusunan perundang-undangan. Di satu sisi, ada kepentingan untuk mengakomodasi tujuan negara. Namun di sisi lain, ada kepentingan temporal yang terselubung dalam diri pembuat peraturan. Oleh sebab itu, untuk mengawal penyusunan peraturan perundang-undangan agar sesuai dengan tujuan negara, harmonisasi nilai Pancasila merupakan kebutuhan niscaya yang tidak bisa ditawar lagi. Sebagai dasar negara, keberadaan Pancasila merupakan kebutuhan mutlak yang tidak bisa ditawar lagi dalam penyusunan undang-undang.

Tulisan ini akan membahas *ration d'etre* penggunaan Pancasila sebagai dasar penyusunan perundang-undangan dan strategi penerapan nilai Pancasila dalam penyusunan perundang-undangan. Fokus bahasan yang dipilih tersebut dimaksudkan untuk menegaskan urgensi pentingnya mengetahui landasan di balik penggunaan Pancasila sebagai dasar dari segala sumber hukum.

Penggunaan Pancasila sebagai dasar penyusunan perundang-undangan mempunyai dasar yuridis, historis maupun ideologis. Secara yuridis, pilihan Pancasila sebagai penyusunan perundang-undangan mempunyai legalitas dari dari Konstitusi dan beberapa peraturan perundang-undangan di bawahnya. Secara historis, sekaligus sebagai legitimasi objektif kesejarahan yang tidak bisa dibantah lagi, kelahiran Pancasila mendahului kelahiran Indonesia. Pancasila telah dipikirkan sebagai dasar negara sebelum para *founding fathers* menyampaikan proklamasi kemerdekaan Indonesia. Selanjutnya Pancasila mendapati legitimasi ideologisnya melalui consensus bersama Bangsa Indonesia menjadikan Pancasila sebagai ideology negara. Oleh sebab itu, Pancasila yang terdiri dari lima sila tersebut harus bisa digali nilainya secara komprehensif sebagai pijakan penyusunan perundang-undangan. Penggalian secara komprehensif tersebut artinya menggunakan lima sila sekaligus sebagai satu kesatuan dalam menjadikan Pancasila sebagai pijakan perundang-undangan.

PANCASILA SEBAGAI DASAR PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12/2011), Pasal 2 menyatakan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala

sumber hukum negara. Semua hukum negara harus menggunakan Pancasila sebagai sumber materinya. UU No. 12/2011 menjelaskan ada beberapa macam bentuk peraturan perundang-undangan sesuai dengan hirarkinya, yakni: UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sesuai dengan Pasal 2 UU No. 12/2011 di atas, dengan demikian, semua penyusunan materi dalam beberapa peraturan tersebut di atas harus menjadikan Pancasila sebagai sumbernya. Penggunaan Pancasila sebagai sumber hukum tidak hanya karena amanat Pasal 2 UU No. 12/2011, sebelum atau bahkan tanpa pasal tersebut pun, semua pejabat negara harus menggunakan Pancasila sebagai sumber pembuatan hukum. Di luar perintah Pasal 2 tersebut, penggunaan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum mempunyai dua alasan, yakni alasan yuridis dan ideologis.

a) Faktor Yuridis-Historis

Secara Yuridis, Pancasila sejak dahulu merupakan sumber dari segala sumber hukum. Hal ini tertuang dalam Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966. Ketentuan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum juga bisa ditemukan dalam TAP MPR No. V/MPR/1973 dan TAP MPR No. IX/MPR/1978.

Sebagai sumber dari segala sumber hukum, Pancasila dianggap sebagai pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana kejiwaan dan watak dari rakyat negara Indonesia. Pandangan dan cita-cita tersebut terbentuk berdasarkan semangat kemerdekaan individu, kemerdekaan bangsa, peri-kemanusiaan, keadilan sosial, perdamaian nasional dan mondial. Dasar ini diperkuat dengan harapan luhur untuk merealisasikan tujuan negara, cita-cita moral mengenai kehidupan kemasyarakatan dan keagamaan Indonesia.¹

Secara kronologis historis, Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 tersebut lahir dalam suasana pemerintahan negara di era rezim Orde Lama. Kemudian, pada masa resim Orde Baru, penguasa melakukan peninjauan ulang atas beberapa Ketetapan MPR yang pernah lahir pada orde sebelumnya. Hasilnya, memang beberapa Ketetapan dibatalkan dan beberapa Ketetapan dipertahankan. Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 termasuk ketetapan yang dipertahankan. Ketetapan ini diperkuat dengan lahirnya TAP MPR No. V/MPR/1973. Pasal 3 TAP *a quo* menyatakan bahwa TAP XX/MPRS/1966 tentang "Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia" tetap berlaku dan perlu disempurnakan. Selanjutnya, negara melakukan penyempurnaan melalui TAP MPR No. IX/MPR/1978.

¹) Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 hlm. 6. M.S. Kaelan, Pendidikan Pancasila, (Yogyakarta: Paradigma, 2000), hlm. 90-91.

Secara historis, penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum bisa dilihat dari ilustrasi hubungan antara Pancasila, Proklamasi, Pembukaan UUD 1945 dan Batang Tubuh UUD 1945. Hubungan antara Proklamasi dengan Pancasila adalah berlakunya Pancasila sebagai dasar negara Indonesia karena negara ini telah mengumandangkan Proklamasi kemerdekaannya. Selanjutnya, hubungan antara Pembukaan UUD 1945, Batang Tubuh UUD 1945 dan Pancasila secara yuridis formal adalah ketiganya ditetapkan sebagai dasar filsafat Negara Republik Indonesia secara bersamaan.²

Kemudian, hubungan Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 secara formal adalah sebagai berikut. Ketika Pancasila telah dicantumkan dalam Pembukaan UUD 1945, hal ini menandakan keberadaan Pancasila sebagai norma dasar hukum positif (sumber dari segala sumber hukum). Pembukaan UUD 1945 merupakan pokok kaedah Negara yang fundamental dan sebagai dasar lahirnya sumber tertib hukum Pancasila. Selain sebagai Mukaddimah, Pembukaan UUD 1945 berkedudukan mandiri dan pada hakikatnya bereksistensi sendiri yang kedudukan hukumnya berbeda dengan pasal-pasal dalam batang tubuh. Kedudukan Pembukaan UUD 1945 lebih tinggi daripada batang tubuh UUD 1945. Pembukaan tidak tunduk kepada batang tubuh, justru batang tubuh tergantung kepada Pembukaan. Sementara itu,

kedudukan Pancasila sebenarnya terdapat di dalam Pembukaan UUD 1945. Tetapi, kedudukan Pancasila yang terdapat di dalam *paragraph* keempat menempati kedudukan lebih tinggi daripada Pembukaan UUD 1945. Hal ini bisa dilihat dalam teori hubungan Pancasila dan Pembukaan UUD secara materi historisnya.

Dilihat dari unsur materialnya, apabila ditinjau ulang atas sejarah proses perumusan Pancasila dan pembukaan UUD 1945, bisa ditemukan bahwa Pancasila lebih dahulu dirumuskan daripada Pembukaan UUD 1945. Secara kronologis, dalam persidangan BPUPKI, para founding fathers pertama-tama merumuskan dasar filsafat Pancasila. Setelah dasar perumusannya selesai, barulah mereka membahas Pembukaan UUD 1945. Dalam rentetan sejarahnya, perumusan dasar Indonesia merdeka menjadi tanggung jawab BPUPKI. Lembaga ini melaksanakan sidang resmi dua kali. Pertama (29 Mei-1 Juni 1945) dan kedua (10-17 Juli 1945). Sidang pertama, BPUPKI membahas rumusan dasar negara untuk Indonesia merdeka. Tanggal 29 Mei 1945, Yamin menyampaikan pidato tentang lima dasar (Peri Kebangsaan, Peri Kemanusiaan, Peri Ketuhanan, Peri Kerakyatan, dan Kesejahteraan Rakyat). Setelah itu Yamin mengajukan dasar secara tertulis, yakni: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kebangsaan persatuan, Rasa kemanusiaan yang adil dan beradab, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam

2) M.S. Kaelan, Pendidikan Pancasila, (Yogyakarta: Paradigma, 2000), hlm. 90-91

permusyawaratan/perwakilan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Tanggal 31 Mei 1945, Soepomo mengajukan lima dasar, yakni: Persatuan, Kekeluargaan, Keseimbangan lahir dan batin, Musyawarah, dan Keadilan Rakyat. Puncaknya pada tanggal 1 Juni 1945, Soekarno menyampaikan lima dasar, yaitu: Kebangsaan atau nasionalisme; Internasionalisme atau Peri Kemanusiaan; Mufakat atau Demokrasi; Kesejahteraan Sosial; Ketuhanan yang berkebudayaan. Kemudian, Soekarno menamakan lima dasar tersebut dengan Pancasila (Lima Sila). Kalau lima ditolak, bisa diringkaskan tiga sila (Tri Sila), yakni: Sosio Demokrasi, Sosio Kebangsaan/Nasionalisme, dan Berketuhanan. Bisa diperas lagi sebagai Eka Sila (Gotong Royong). Nilai-nilai Pancasila sebagaimana dibahas dalam rapat BPUPKI tersebut merupakan penyebab (kausa materialis, kausaformalis, kausa efisien, kausa finalis), lahirnya negara Republik Indonesia.³

Dari beberapa anggota BPUPKI tersebut, terbentuklah Panitia Sembilan. Selanjutnya pada tanggal 22 Juni 1945, Rapat gabungan panitia sembilan tersebut menghasilkan Piagam Jakarta, yang merupakan cikal bakal Pembukaan UUD 1945. Penamaan dokumen tersebut bervariasi. Di antaranya adalah istilah "Piagam

Jakarta" yang dimunculkan oleh Moh. Yamin, "Gentlemen's Agreement" yang dimunculkan Soekiman, dan "Mukaddimah" yang dimunculkan Soekarno sebagai ketua Panitia Sembilan.⁴

Akhirnya pada tanggal 18 Agustus 1945, Sidang PPKI mengesahkan rancangan pembukaan UUD 1945 (piagam Jakarta, dengan pencoretan "tujuh kata") menjadi undang-undang dasar RI 1945 secara resmi.⁵ Walaupun draft usulan pembukaan UUD 1945 diputuskan tanggal 22 Juni 1945 dan disahkan tanggal 18 Agustus 1945, tetapi Pancasila telah lebih dahulu diusulkan sebagai dasar filsafat negara Indonesia tanggal 1 Juni 1945, dalam rapat Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia.⁶ Untuk mengikis peran individual dalam perumusan Pancasila, Mahfud MD menyatakan bahwa bukti perjalanan historis menunjukkan bahwa Pancasila yang berlaku sekarang merupakan hasil karya bersama dari berbagai aliran politik yang ada di BPUPKI, yang kemudian disempurnakan dan disahkan oleh PPKI pada saat negara didirikan. Pancasila bukanlah hanya hasil karya Moh. Yamin ataupun Soekarno saja, melainkan hasil karya bersama.⁷

Hal ini berarti secara material, tertib hukum Indonesia dijabarkan

³) Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi, Pendidikan Pancasila untuk Perguruan Tinggi (Jakarta: Direktorat Jenderal Pembelajaran dan Kemahasiswaan, 2016), hlm. 13-14.

⁴) A.B. Kusuma, Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945, (Depok: Badan Penerbit FH UI, 2004), hlm. 472. Lihat pula H. Endang Saifuddin Anshari, Piagam Jakarta 22 Juni 1945, (Jakarta: Rajawali, 1986) hal. 32

⁵) Selain itu, PPKI juga mengangkat Soekarno dan Mohammad Hatta sebagai presiden Republik Indonesia. Lihat D Darmodiharjo, Orientasi Singkat Pancasila, (Jakarta: PT. Gita Karya, 1988), hlm. 31.

⁶) Notonagoro, Pancasila Secara ilmiah Populer (Jakarta: Bumi Aksara, 1994), hlm. 24.

⁷) Mahfud, M.D. 2009. "Pancasila Hasil Karya dan Milik Bersama", Makalah pada Kongres Pancasila di UGM tanggal 30 Mei 2009, hlm. 14.

dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Pancasila sebagai sumber tertib hukum Indonesia meliputi sumber nilai, sumber materi, sumber bentuk dan sifat. Selain itu dalam hubungannya dengan hakikat dan kedudukan pembukaan UUD 1945 sebagai pokok kaidah negara yang fundamental, maka sebenarnya secara material yang merupakan esensi atau inti sari dari pokok kaidah negara fundamental tersebut tidak lain adalah Pancasila.⁸

Alinea keempat Pembukaan UUD 1945 sebagai tempatnya Pancasila mempunyai rumusan mengenai tujuan Negara. Alinea keempat ini mempunyai empat pokok pikiran. Kesesuaian empat pokok pikiran tersebut dengan Pancasila adalah sebagai berikut: pikiran pokok pertama sesuai dengan sila ketiga, pikiran pokok kedua sesuai dengan sila kelima, pikiran pokok ketiganya sesuai dengan sila keempat, dan pikiran pokok keempat sesuai dengan sila pertama dan kedua. Oleh karena kandungan material Pembukaan UUD 1945 yang demikian itulah maka Pembukaan UUD 1945 dapat disebut sebagai Pokok Kaidah Negara yang Fundamental yang berintikan Pancasila.

b) Pancasila sebagai Sistem Ideologi

Pancasila sebagai sistem ideologi karena runtutan sila dalam Pancasila menyediakan cara pandangan kehidupan yang komprehensif. Ideologi yang ditawarkan Pancasila

bersifat terbuka dan tidak bersifat utopis. Hal ini bisa dibuktikan dengan fakta bahwa Pancasila bisa diterapkan dalam kehidupan nyata dan bukan ide yang jauh dari realita.

Kesatuan hubungan sila-sila Pancasila yang hierarkis pyramidal digambarkan berbentuk piramida yang bertingkat lima. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa berada di puncak piramida dan sila Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia sebagai alas piramida.⁹

Menambahi pendapatnya Notonagoro, menurut Kaelan, rumusan hierarkis pyramidalnya adalah sebagai berikut:

- Sila Ketuhanan Yang Maha Esa menjiwai dan meliputi sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia.
- Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab dijiwai dan diliputi oleh sila Ketuhanan Yang Maha Esa, menjiwai dan meliputi sila Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia.
- Sila Persatuan Indonesia dijiwai dan diliputi oleh sila Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab,

⁸⁾ Kaelan, *Filsafat Pancasila: Pandangan Hidup Bangsa Indonesia* (Yogyakarta: Paradigma, 2009), hlm. 90-91

⁹⁾ Notonagoro, *Pancasila Secara ilmiah Populer* (Jakarta: Bumi Aksara, 1994), hlm. 110

menjiwai dan meliputi sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

- Sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan dijiwai dan diliputi oleh sila Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia.
- Sila Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia dijiwai dan diliputi oleh sila Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan.¹⁰

Lima sila dalam Pancasila apabila dilaksanakan secara utuh akan menunjukkan satu ideologi yang menutupi kekurangan ideologi-ideologi yang telah berkembang di dunia. Apabila pelaksanaan Pancasila hanya bertumpu kepada sila pertama, maka pelaksanaan Pancasila justru mencerminkan Indonesia sebagai negara teokratis. Paham teokrasi meyakini bahwa pemerintah merupakan otoritas Tuhan secara langsung. Pemerintah yang memerintah suatu negara berkedudukan sebagai jelmaan Tuhan. Memang yang memerintah bukanlah

Tuhan sendiri, melainkan raja atau kepala negara yang mempunyai otoritas atas nama Tuhan. Mereka diyakini diyakini memerintah atas kehendak Tuhan. Hubungan agama dan negara dalam paham teokrasi dinyatakan sebagai dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Ajaran agama disatukan dengan negara, karena menurut paham ini bahwa pemerintahan berjalan berdasarkan firman-firman Tuhan. Segala pola kehidupan dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dilaksanakan atas titah Tuhan. Semua urusan kenegaraan dipahami sebagai manifestasi firman Tuhan. Sistem dan norma-norma dalam negara dirumuskan berdasarkan firman-firman Tuhan. Sehingga dalam pembentukan peraturan pun mengacu pada kitab suci agama tertentu yang menjadi agama pada negara.¹¹

Dalam kenyataan praktek penyusunan perundang-undangan di Indonesia, logika paham teokrasi sebagaimana di atas terkadang muncul ke permukaan. Salah satunya seperti pembuatan undang-undang berdasarkan hukum agama sebagai manifestasi pelaksanaan sila Ketuhanan Yang Maha Esa. Tetapi karena penerapan sila pertama tersebut selalu dikaitkan dengan sila-sila yang lain, maka pemaknaan Ketuhanan Yang Maha Esa tersebut merupakan tekad negara untuk mengakui pluralisme agama sebagai suatu kenyataan di Indonesia. Pengakuan negara atas pluralism agama tersebut

¹⁰⁾ Kaelan, *Negara Kebangsaan Pancasila: Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis dan Aktualisasinya* (Yogyakarta: Paradigma, 2013), hlm. 60-61.

¹¹⁾ Ubaidillah, *Pendidikan Kewarganegaraan demokrasi, HAM & Masyarakat Madani*, (Jakarta: IAN Jakarta Press, 2000), hlm. 126.

menghedaki memang pada satu sisi negara mengakui relasi agama dan negara dalam kemasannya yang sinegris dan bukan dikotomi yang memisahkan antara keduanya, tetapi relasi tersebut tidak menyebabkan satu agama saja yang dijadikan agama resmi negara serta tidak juga satu agama tertentu saja yang dijadikan sumber moral dan hukum.

Negara Indonesia tidak memaksakan satu agama. Rumusan ketuhanan Yang Maha Esa memberikan sifat paham integralistik Indonesia. Negara Indonesia terbentuk dari suatu kesatuan integral dari unsur-unsur yang menyusunnya. Integralisasi dalam negara tersebut mengatasi semua bagian-bagian yang membentuk negara. Integralisasi dalam negara tersebut memberikan jaminan kepada negara tidak memihak pada suatu golongan betapapun golongan tersebut sebagai golongan besar.¹²

Sila kedua Pancasila apabila tidak dihubungkan dengan sila yang lain, maka akan mengesankan paham kosmopolitanisme. Itulah sebabnya internasionalisme sebagai intisari sila kedua yang digagas Soekarno bukan dalam pengertian kosmopolitanisme yang tidak mengakui adanya kebangsaan. Semangat internasionalisme dalam Pancasila ini merupakan semangat yang masih memiliki keterkaitan erat dengan nasionalisme.¹³ Keterkaitan

internasionalisme dan nasionalisme di sini bisa dimaknai dengan tekad bangsa Indonesia untuk melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Keterlibatan Indonesia dalam kancah dunia internasional ini merupakan salah satu tujuan negara Indonesia yang tertulis dalam Pembukaan UUD 1945.

Dalam pandangan Soekarno, nasionalisme tidak dapat bertahan apabila tidak hidup dalam taman sarinya internasionalisme.¹⁴ Gagasan inilah yang menjadi landasan bahwa perjuangan bangsa Indonesia harus bergabung pergaulan antarbangsa. Bangsa Indonesia merupakan bagian dari bangsa-bangsa di dunia, perjuangan Bangsa Indonesia tidak berjalan sendirian tanpa menjalin hubungan kerja sama dengan bangsa lain. Istilah internasionalisme dan kemanusiaan yang didengungkan Soekarno dalam perumusan Pancasila berangkat dari keyakinan bahwa semangat kemanusiaan menjadi bagian vital yang tidak mungkin dipisahkan dari perjuangan bangsa Indonesia ketika bersusah payah mencapai kemerdekaan. Perjuangan kemanusiaan merupakan perjuangan rakyat Indonesia bersama dengan perjuangan masyarakat dunia dalam mencapai kemerdekaan.¹⁵

Pemaknaan internasionalisme dan isu kemanusiaan berbarengan dengan

¹² Prof. Kaelan, Pendidikan Pancasila, (Yogyakarta: Paradigma, 2000), hlm. 131.

¹³ A. M. Fatwa, Pancasila Karya Bersama Milik Bangsa: Bukan Hak Paten Suatu Golongan. (Jakarta: The Fatwa Center, 2010), hlm. 201

¹⁴ Soekarno, "Lahirnya Pancasila", dalam I. D. Ana, S. Hawibowo dan A. Wahyudi, (eds.), Pemikiran Para Pemimpin Negara tentang Pancasila, (Yogyakarta: Aditya Media dan Pusat Studi Pancasila (PSP), Fakultas Filsafat, Universitas Gadjah Mada, 2006), hlm. 107

¹⁵ Yudi Latif, Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011), hlm. 237.

nasionalisme ini melandasi penerapan sila ketiga agar pergaulan dengan dunia internasional tidak melunturkan nasionalisme. Proses internasionalisasi dan globalisasi seringkali memunculkan permasalahan bagi nasionalisme. Keresahan akan lunturnya nilai nasionalisme dalam konteks proses globalisasi dan internasionalisasi dikarenakan konsep nasionalisme senantiasa dikaitkan dengan negara bangsa, sementara keberadaan negarabangsa biasanya tidak mampu berbuat banyak ketika dihadapkan pada serbuan pasal dan komunitas global.¹⁶ Itulah sebabnya semangat sila persatuan Indonesia harus digali dalam penyusunan perundang-undangan agar kekuatan nasionalisme di satu sisi bisa menghapus sikap chauvinism tetapi di sisi lain juga menghadang laju kosmopolitanisme.

Sila keempat Pancasila menghasilkan ide demokrasi. Tetapi perlu diperhatikan, ketika dibaca secara komprehensif dengan sila lainnya, demokrasi yang dibangun Pancasila bukanlah demokrasi liberal yang bebas tanpa batas. Sila keempat Pancasila ini melahirkan demokrasi yang konstitusional sebagaimana dinyatakan dalam pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia 1945.¹⁷ Nilai dalam Demokrasi Pancasila merupakan nilai yang berangkat dari kebudayaan dari masyarakat Indonesia secara umum. Prinsip-

prinsip demokrasi Pancasila adalah persamaan bagi seluruh rakyat Indonesia, keseimbangan antara hak dan kewajiban, pelaksanaan kebebasan yang bertanggung jawab secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, diri sendiri, dan orang lain, mewujudkan rasa keadilan sosial, pengambilan keputusan dengan musyawarah, mengutamakan persatuan nasional dan kekeluargaan, menjunjung tinggi tujuan dan cita-cita nasional.¹⁸ Secara eksplisit demokrasi Pancasila memberikan kebebasan hak bagi warga negara di satu sisi, namun di sisi lain juga membebani tanggungjawab pada hal-hal tertentu bagi warga negara. Intinya, demokrasi Pancasila memberikan kebebasan tetapi ada batasan tertentu.

Sila kelima berupa Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia membawa misi pemerataan pembangunan untuk kesejahteraan rakyat. Walaupun sila kelima ini terkesan berjiwa sosialis, namun apabila dibaca lebih komprehensif, maka ditemukan bahwa Pancasila menolak sosialisme otoriter dan kritik. Dalam perjalanan sejarahnya di negara-negara komunis, sosialisme otoriter hanya mengakibatkan etatisme (pengaturan ekonomi yang totalitas dikuasai negara) dengan segala dampak negatifnya. Sebagai contoh, perekonomian sentralistik atau penguasaan oleh pusat sehingga isu pemerataan ekonomi tidak

16) F.S. Seda, "Ikatan Budaya, Nasionalisme Indonesia, dan Ketahanan Budaya di Tengah Dinamika Globalisasi dengan Desentralisasi: Suatu Kajian Sosiologis, dalam M. A. Manan dan T. J. Lan (eds.), *Nasionalisme dan Ketahanan Budaya di Indonesia: Sebuah Tantangan*. (Jakarta: LIPI Press bekerja sama dengan Yayasan Obor Indonesia, 2011), hlm. 138.

17) Cholisin, *Ilmu Kewarganegaraan (Civics)*. (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2013), hlm. 101.

18) Cholisin, *Budaya Politik Indonesia Dalam Pembelajaran PKn*, (Yogyakarta: Universitas Negeri Yogyakarta, 2012), hlm. 11.

terlaksana, justru pembangunan hanya dinikmati pemegang kekuasaan. Keadilan sosial yang diinginkan Pancasila adalah keadilan yang berlaku dalam masyarakat di segala bidang kehidupan, baik materiil maupun spiritual.¹⁹ Inilah yang membedakan sosialisme perspektif Pancasila dengan sosialisme perspektif komunik. Jika sosialisme Pancasila masih menempatkan agama merupakan faktor yang penting dalam pembangunan manusia, sementara sosialisme Komunis tidak menempatkan dan bahkan melarang agama menjadi faktor pembangunan manusia. Keadilan sosial amanat Pancasila demikian ingin memberikan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia dalam pengerian semua masyarakat dari berbagai macam lapisan yang merupakan warga negara Indonesia.

PENERAPAN PANCASILA DALAM PENYUSUNAN PERUNDANG-UNDANGAN

Salah satu cara menerapkan nilai Pancasila dalam penyusunan perundang-undangan adalah mengamalkan butir-butir pengamalan Pancasila dalam setiap tahapan prosesnya. Melaksanakan sila Ketuhanan yang Maha Esa dengan demikian sama saja setiap perundang-undangan yang disusun tidak boleh menyinggung kepada kepercayaan dan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Itulah sebabnya

ini yang membedakan Indonesia dengan negara-negara lain. Jika ada negara belahan dunia lain menolak memasukkan unsur agama ke dalam hukum negara karena alasan sekularisasi, justru di Indonesia menjadikan ajaran agama sebagai salah satu unsur pembentukan perundang-undangan. Penggunaan agama dalam pembuatan perundang-undangan ini jangan dimaknai sebagai hegemoni salah satu agama, karena prinsip pelaksanaan Ketuhanan Yang Maha Esa dalam sila pertama ini juga harus disertai dengan semangat dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Sehingga walaupun ajaran agama bisa masuk ke dalam negara, positivisasinya akan tetap dilaksanakan dalam konteks mengembangkan sikap hormat menghormati dan bekerjasama antara pemeluk agama dengan penganut kepercayaan yang berbeda-beda terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Masuknya ajaran agama dalam perundang-undangan masih dikontrol dalam kerangka pembinaan kerukunan hidup di antara sesama umat beragama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

Dalam hal ini, memang pelaksanaan sila pertama dalam penyusunan perundang-undangan ini meniscayakan revitalisasi konsep hubungan agama dan negara. Adanya internalisasi ajaran agama dalam penyusunan perundang-undangan bukan dimaknai sebagai intervensi negara terhadap kepercayaan melaksanakan ajaran agama. Pancasila

¹⁹⁾ Syahril Syarbani, Pendidikan Pancasila (Implementasi Nilai-Nilai Karakter Bangsa) di Perguruan Tinggi, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2011), hlm. 42

tetap berkomitmen bahwa agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa adalah masalah yang menyangkut hubungan pribadi manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa. Sehingga dalam konteks tertentu terdapat ajaran agama yang dilarang dipositivisasi oleh hukum negara. Sebagai contohnya adalah tata cara beribadah dan tata cara mengaji kitab suci. Ini semua adalah urusan privat masing-masing pemeluk agama. Apabila negara mau membuat peraturan berkaitan dengan ibadah, maka bukan cara beribadahnya yang diatur-dituri, tetapi hal-hal eksternal apa yang menyebabkan ibadah tersebut terganggu atau penodaan terhadap ibadah tersebut. Begitupula apabila negara mau membuat peraturan berkaitan dengan kitab suci, bukan cara membaca kitab sucinya yang diatur, tetapi hal-hal eksternal apa yang menodai atau memalsukan kitab suci tersebut. Sebagai contoh, ada oknum yang secara sengaja membakar kitab suci. Hal ini merupakan wilayah pidana, yang negara bisa melakukan kriminalisasi kepada pelakunya.

Pelaksanaan sila kemanusiaan yang adil dan beradab sama saja dengan pembuatan peraturan perundang-undangan yang mengakui dan memperlakukan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa. Suatu saat memang pasti ada peraturan yang merupakan tuntutan dari negara kepada penduduknya untuk memikul tanggungjawab tersebut, sebagai contoh adalah peraturan perpajakan dan peraturan

lain tentang pendapatan negara bukan pajak. Maka, kewajiban yang dibebankan penduduk tidak boleh terlalu menunjukkan hegemoni negara. Kewajiban pajak harus sesuai dengan martabat kemanusiaan.

Selain mengenai relasi negara dengan penduduk dalam konteks keuangan, ada juga peraturan dalam relasi yang sama namun dalam konteks justru kewajiban negara kepada warga negara atau setiap manusia di negara tersebut. Sebagai contoh peraturan yang berkaitan dengan Hak Asasi Manusia. Terhadap ketentuan ini, negara harus memastikan peraturannya untuk menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan dan gemar melakukan kegiatan kemanusiaan. Ada juga lagi peraturan yang dibuat negara berkaitan dengan hubungan antara sesama warga negara dan penduduk. Sebagai contoh peraturan mengenai perburuhan, perdagangan, pekerjaan, perikatan, dan jenis hubungan lain. Dalam mengatur hubungan tersebut, negara harus memastikan bahwa peraturannya harus mengakui persamaan derajat, persamaan hak dan kewajiban tanpa membedakan suku, keturunan, agama, kepercayaan, jenis kelamin, kedudukan sosial, warna kulit dan sebagainya; serta mengembangkan sikap tidak semena-mena terhadap orang lain.

Setiap peraturan yang dibuat oleh negara harus dibangun dari prinsip membela kebenaran dan keadilan. Produk legislasi di Indonesia tidak hanya berorientasi kepada kepastian hukum. Penyusunan undang-undang harus diarahkan untuk menjamin

kebenaran dan keadilan. Perhatian atas pembelaan kebenaran dan keadilan dalam legislasi merupakan kebutuhan yang krusial. Alasannya dalam kondisi tertentu, sering sekali terjadi konflik antara kepastian hukum dengan keadilan hukum. Keberpihakan kepada keadilan hukum harus dibangun sejak perumusan hukum. Ilustrasi peraturan yang berorientasi kepada kepastian hukum saja adalah lahirnya peraturan yang digunakan hanya sekedar menjamin kepastian status hukum kelompok tertentu. Sebagai contoh masalah ini adalah pada kurun waktu 2000-an, negara kehadiran banyak investor yang berminat menanamkan modal dalam pengelolaan perairan pesisir dan pulau pulau kecil. Dalam merespon minat positif ini, maka pemerintah dan DPR mengesahkan Undng-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Perairan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, yang salah satu norma di dalamnya adalah Hak Pengelolaan Perairan Pesisir dan Pulau Kecil bisa diberikan kepada individu atau swasta. Setelah mendapatkan hak seperti ini, pesisir dan pulau-pulau kecil yang awalnya merupakan common property dan common acces berubah menjadi private propert dan private access. Perubahan status ini menyebabkan sumber daya yang awalnya bisa diakses bersama oleh masyarakat luas berubah hanya boleh diakses oleh pemegang hak. Padahal kedudukan perairan pesisir dan pulau kecil merupakan tempat bergantungnya nelayan dan rakyat pesisir untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Atas

orientasi undang-undang yang hanya sekedar berpihak kepada kepastian hukum bagi pemilik modal ini, maka Mahkamah Konstitusi membatalkan hak pengelolaan perairan pesisir dan pulau kecil. Pembatalan ini merupakan contoh yang bagus untuk memstikan pembuatan hukum tidak hanya diarahkan kepada kepastian hukum, tetapi juga harus memperhatikan keadilan hukum bagi kelompok lainnya.

Berikutnya negara sebagai bagian dari masyarakat dunia juga tidak bisa dilepaskan dari tanggungjawab menjalin jejaring hubungan dengan negara lain. Oleh sebab itu, terkadang negara juga harus membuat peraturan berkaitan dengan hubungan internasional. Sebagai pengamalan nilai Pancasila dalam penyusunan perundang-undangan, maka peraturan yang lahir haruslah membangun kebanggaan Bangsa Indonesia sebagai bagian dari seluruh umat manusia dan sikap hormat menghormati dalam bekerjasama dengan bangsa lain; serta memelihara ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Pengamalan sila persatuan Indonesia harus mendapatkan perhatian serius dalam menyusun peraturan berkaitan dengan relasi daerah dengan pusat. Sebagai contoh peraturan tentang pemberian otonomi tertentu kepada daerah tertentu. Pemberian otonomi khusus tersebut harus tetap dilaksanakan dalam kerangka menempatkan persatuan, kesatuan, serta kepentingan dan

keselamatan bangsa dan negara sebagai kepentingan bersama di atas kepentingan suku. Pelaksanaan Pancasila dalam peraturan mengenai otonomi harus mendapatkan perhatian serius. Jangan sampai terdapat peraturan atas nama otonomi yang justru melunturkan persatuan Indonesia atas dasar Bhinneka Tunggal Ika.

Rasa persatuan dalam penyusunan perundang-undnagan juga harus menjadi perhatian pembuat undang-undang. Proses pembuatan undang-undang merupakan ajang pertarungan kepentingan dan kekuatan dalam tubuh legislative dan eksekutif. Dalam tubuh legislative, di dalamnya terdapat banyak fraksi partai politik dengan pandangan kebangsaan yang berbeda-beda. Oleh sebab itu, pelaksanaan sila persatuan ini juga harus membimbing legislator untuk menanamkan sikap sanggup dan rela berkorban untuk kepentingan negara dan bangsa apabila diperlukan. Hal ini sebagai bukti rasa cinta kepada tanah air dan bangsa.

Pengamalan sila keempat Pancasila terutama berkaitan dengan pelaksanaan kehidupan demokrasi di negara Indonesia. Sebagai negara yang menerapkan sistem pemerintahan yang demokratis, setiap peraturan di negara ini tidak boleh memaksakan kehendak kepada warga negara. Semua pembuatan peraturan perundang-undangan harus mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan untuk kepentingan bersama. Musyawarah dalam pembuatan peraturan secara

idealnya adalah untuk mencapai mufakat yang diliputi oleh semangat kekeluargaan. Itulah sebabnya Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang sebagai peraturan perundang-undangan tingkat pertama dan kedua dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan peraturan yang pembuatannya ditempuh melalui proses musyawarah. Bahkan satu orang warga negara sekalipun boleh melakukan judicial review kepada undang-undang melalui Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian keberatan satu orang saja bisa mengalahkan hasil produk undang-undang yang dibuat oleh 500an bersama-sama pemerintah melalui keputusan Sembilan hakim konstitusi. Undang-undang bisa dibatalkan apabila bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Ini merupakan representasi dari kehidupan yang demokratis.

Selanjutnya, dalam menyoal peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, satu orang warga negara juga bisa mengajukan judicial review melalui Mahkamah Agung. Tradisi judicial review ini menegaskan implikasi kehidupan demokratis, dimana seorang warga negara bisa meminta pembatalan atas keputusan yang dibuat pemerintah. Ini merupakan implikasi dari prinsip demokrasi bahwa pemerintah sekalipun tidak bisa memaksakan kehendak kepada rakyat.

Dalam pembuatan undang-undang, selalu saja bisa dilihat adanya pendapat yang saling berseberangan di

antara anggota DPR. Menyikapi hal ini, dalam rangka menjamin musyawarah harus mengutamakan kepentingan bersama di atas kepentingan pribadi dan golongan, maka diambillah mekanisme voting untuk menetapkan disahkan atau tidaknya suatu undang-undang. Memang rasanya voting ini tidak sesuai dengan ciri musyawarah mufakat yang keputusannya diambil dengan hikmat kebijaksanaan. Voting ini menandai bahwa keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Walaupun terkesan ada kelemahan jika dipandang dari kelompok bersuara kecil, voting ini memang diperlukan dalam kehidupan demokratis untuk menjamin kepentingan yang lebih besar harus diutamakan di atas kepentingan yang lebih kecil. Anggapannya adalah suara terbanyak mewakili kepentingan yang lebih besar sehingga harus diakomodasi dalam keputusan voting. Menyikapi hasil voting ini, maka setiap kelompok harus menghormati dan menjunjung tinggi setiap keputusan yang dicapai sebagai hasil musyawarah. Dengan iktikad baik dan rasa tanggung jawab, setiap kelompok harus menerima dan melaksanakan hasil keputusan musyawarah.

Walaupun voting bisa menjadi jalan keluar kebuntuan musyawarah, pelaksanaannya juga harus dikontrol. Pengambilan voting dalam musyawarah harus dilakukan dengan akal sehat dan sesuai dengan hati nurani yang luhur. Rakyat Indonesia tidak bisa terlibat langsung untuk mendiskusikan dan mengambil keputusan pembuatan perundang-

undangan. Sesuai dengan konsep negara demokratis, rakyat telah memberikan kepercayaan kepada wakil-wakil yang dipercayai untuk melaksanakan pemusyawaratan. Oleh sebab itu, mekanisme bagaimanapun yang dipakai oleh wakil rakyat, baik musyawarah mufakat maupun voting, mereka harus bisa mempertanggungjawabkan keputusannya secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia, nilai-nilai kebenaran dan keadilan mengutamakan persatuan dan kesatuan demi kepentingan bersama.

Pelaksanaan sila kelima Pancasila berperan penting dalam mengkonstruksi undang-undang berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat. Salah satu nilai yang perlu digali dari sila kelima ini adalah sikap kekeluargaan dan kegotongroyongan. Sikap kekeluargaan ini menjadi salah satu asas dalam pengelolaan sumber daya alam dan pembangunan ekonomi nasional. Suasana kekeluargaan ini bisa digambarkan bahwa hubungan antara warga negara dan negara ibarat hubungan antara anak dengan orang tuanya. Orang tua mempunyai tanggungjawab untuk membantu anaknya hingga bisa mandiri. Sikap seperti ini merupakan implikasi dari pengamalan lain dari sila kelima, yakni suka memberi pertolongan kepada orang lain agar dapat berdiri sendiri. Dalam konteks persoalan ekonomi dikaitkan relasi negara dan warga negara, negara wajib membantu warga negaranya yang belum mandiri secara ekonomi agar diberikan

fasilitas sampai mereka mandiri secara ekonomi. Itulah sebabnya negara perlu membuka lapangan kerja, bantuan usaha, subsidi ekonomi, fasilitas pinjaman bunga lunak bagi rakyat miskin, dan seterusnya.

Sikap gotong royong juga merupakan implikasi sila kelima Pancasila. Dalam konteks penyusunan perundang-undangan, asas gotong royong tersebut bisa ditemukan dalam undang-undang tentang pendirian Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Dalam konteks BPJS Kesehatan pelaksanaan gotong royong bisa dilihat dengan kewajiban peserta BPJS Kesehatan untuk selalu membayar iuran setiap bulan walaupun dia tidak memakai fasilitas kesehatan karena tidak sakit. Keadaan semacam ini berguna untuk melakukan subsidi silang bagi warga negara lain yang sedang sakit dan biaya pengobatannya ditanggung oleh negara.

Implikasi lain dari sila kelima Pancasila adalah hak menguasai negara atas sumber daya alam yang berhubungan dengan hajat hidup orang banyak. Spirit ini bisa ditemukan dalam beberapa peraturan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam seperti batu bara, mineral, minyak, gas, dst. Pada prinsipnya semua kekayaan alam dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Akan tetapi, terkadang negara tidak mempunyai modal yang cukup untuk membiayai pengelolaan sumber daya alam melalui perusahaan BUMN. Dalam konteks inilah, negara terpaksa memberikan kontrak karya kepada

perusahaan asing untuk mengelola sumber daya alam. Pada titik inilah seiring kali ditemukan pelaksanaan pengelolaan sumber daya alam untuk kesejahteraan rakyat sering kali terancam.

KESIMPULAN

Penetapan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum bukanlah lahir dari retorika saja. Secara historis memang perumusan Pancasila mendahului perumusan Pembukaan dan bahkan batang tubuh UUD 1945. Itulah sebabnya jika dilihat secara yuridis, Pancasila menjadi sumber hirarki hukum di Indonesia. Alasan lainnya adalah Pancasila sebenarnya menawarkan sistem ideology. Sebagai sebuah sistem, ideology yang ditawarkan Pancasila adalah mengungguli dan menyempurnakan kelemahan ideology-ideology yang ada di dunia, sebut saja ideology teokrasi, liberalism, kosmopolitanisme dan sosialisme. Sementara itu penetapan Pancasila sebagai dasar perundang-undangan bisa dilakukan melalui internalisasi nilai-nilainya. Internalisasi ini bisa dilaksanakan dengan menerapkan butir-butir pengamalan Pancasila dalam penyusunan perundang-undangan.

Daftar Pustaka

A. M. Fatwa, *Pancasila Karya Bersama Milik Bangsa: Bukan Hak Paten Suatu Golongan*. (Jakarta: The Fatwa Center, 2010).

A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Depok: Badan Penerbit FH UI, 2004).

Cholisin, *Budaya Politik Indonesia Dalam Pembelajaran PKn*, (Yogyakarta: Universitas Negeri Yogyakarta, 2012).

Cholisin, *Ilmu Kewarganegaraan (Civics)*. (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2013).

D Darmodiharjo, *Orientasi Singkat Pancasila*, (Jakarta: PT. Gita Karya, 1988).

F.S. Seda, "Ikatan Budaya, Nasionalisme Indonesia, dan Ketahanan Budaya di Tengah Dinamika Globalisasi dengan Desentralisasi: Suatu Kajian Sosiologis, dalam M. A. Manan dan T. J. Lan (eds.), *Nasionalismedan Ketahanan Budaya di Indonesia : Sebuah Tantangan*. (Jakarta: LIPI Press bekerja sama dengan Yayasan Obor Indonesia, 2011).

H. Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945*, (Jakarta: Rajawali, 1986).

Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi, *Pendidikan Pancasila untuk Perguruan Tinggi* (Jakarta: Direktorat Jenderal Pembelajaran dan Kemahasiswaan, 2016).

M.S.Kaelan, *Filsafat Pancasila: Pandangan Hidup Bangsa Indonesia* (Yogyakarta: Paradigma, 2009).

M.S.Kaelan, *Negara Kebangsaan Pancasila: Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis dan Aktualisasinya* (Yogyakarta: Paradigma, 2013).

M.S. Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, (Yogyakarta: Paradigma, 2000).

Mahfud, M D. 2009. "Pancasila Hasil Karya dan Milik Bersama", Makalah pada Kongres Pancasila di UGM tanggal 30 Mei 2009.

Notonagoro, *Pancasila Secara ilmiah Populer* (Jakarta: Bumi Aksara, 1994).

Notonagoro, *Pancasila Secara ilmiah Populer* (Jakarta: Bumi Aksara, 1994)

Soekarno. "Lahirnya Pancasila", dalam I. D. Ana, S. Hawibowo dan A. Wahyudi, (eds.), *Pemikiran Para Pemimpin Negara tentang Pancasila*. (Yogyakarta: Aditya Media dan Pusat Studi Pancasila (PSP), Fakultas Filsafat, Universitas Gadjah Mada, 2006).

Syahrial Syarbani, *Pendidikan Pancasila (Implementasi Nilai-Nilai Karakter Bangsa) di Perguruan Tinggi*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2011).

Ubaidillah, *Pendidikan Kewarganegaraan demokrasi, HAM & Masyarakat Madani*, (Jakarta: IAN Jakarta Press, 2000).

Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011).

**Harmonisasi dan Sinkronisasi Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam
Penataan Peraturan Perundang-undangan Berdasarkan Pancasila
(Studi Peraturan Perundang-undangan Perpajakan dan Peraturan Daerah
tentang Perpajakan)**

Faisal Luqman Hakim

Abstrak

Banyaknya peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah yang bertujuan untuk mengatur segala lini kehidupan masyarakat di suatu Negara masih menyisakan suatu permasalahan. Permasalahan tersebut adalah terjadinya ketidakharmonisan dan ketidaksinkronan suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Tulisan singkat ini mengkaji mengenai peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan. Banyaknya jenis pajak yang dipungut oleh Pemerintah, menjadikan pemerintah harus mengeluarkan peraturan perundang-undangan untuk mengatur masing-masing jenis pajak tersebut. Hal itu belum ditambah jenis pajak lainnya yang menjadi kewenangan pemerintah sehingga untuk dilakukan pemungutannya juga harus dikeluarkan suatu peraturan daerah. Di Indonesia terdapat tiga jenis pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat dan sebelas jenis pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Sehingga jika di Indonesia ada lebih dari tiga puluh provinsi yang membawahi beberapa pemerintah daerah kabupaten/kota, maka akan ada ratusan peraturan daerah yang mengatur tentang perpajakan. Ketidakharmonisan dan ketidaksinkronan itu dapat terjadi antara peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundangan lainnya yang setara serta terjadi antara peraturan perundang-undangan dengan peraturan daerah baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota. Selain itu ada pula isi dalam suatu peraturan daerah yang bertentangan dengan pasal-pasal di dalam peraturan daerah yang sama.

PENDAHULUAN

Sudah menjadi ciri sebuah Negara berkembang bahwa banyaknya peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk mengatur segala lini kehidupan di suatu Negara banyak terjadi ketidakharmonisan dan ketidaksinkronan. Hal itu dapat terlihat dari tidak sejalanannya suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya dan juga dengan aturan pelaksana yang ada di bawahnya.

Salah satu unsur negara hukum adalah setiap tindakan pemerintah/pemerintahan harus berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Negara diselenggarakan tidak atas kemauan semata sang penguasa, tetapi negara diperintah berdasarkan hukum yang sudah dibuat dan disediakan sebelumnya serta penguasa tunduk pada hukum tersebut.¹

Selain itu seringkali terjadi perubahan suatu peraturan perundang-undangan tanpa disertai sosialisasi yang memadai juga menjadi permasalahan tersendiri. Memang ada suatu asas yang menyatakan bahwa "semua orang dianggap tahu akan undang-undang". Namun hal tersebut tidak serta merta menjadikan semua orang kemudian tahu akan adanya suatu perubahan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang sering terjadi ketidakharmonisan dan

ketidaksinkronan adalah peraturan perundang-undangan tentang pajak. Hal ini dapat terjadi disebabkan karena banyaknya jenis pajak yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Di Indonesia terdapat 3 (tiga) jenis pajak yang dipungut oleh Pemerintah Pusat ditambah ada UU Pajak Daerah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, namun dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan syarat harus menerbitkan Peraturan Daerah terlebih dahulu.

tersebut dapat dilihat di dalam tiap-tiap UU masing-masing jenis pajak tersebut. Untuk UU PPh, UU PPN dan PPnBM dan UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah belum merujuk kepada suatu peraturan perundang-undangan yang sama yang menjadi landasan dalam hal pemungutan pajak, yaitu UU Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan. Selain itu di dalam Undang-undang Pajak Daerah yang terbagi atas dua jenis pajak, yaitu Pajak Daerah Provinsi yang terdapat 5 (lima) jenis pajak dan Pajak Daerah Kabupaten/Kota yang terdapat 11 (sebelas) jenis pajak tidak semuanya merujuk pada peraturan perundang-undangan yang di atasnya dan juga peraturan perundang-undangan lainnya, sehingga isi untuk tiap-tiap Perda ada yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya atau dengan peraturan daerah lainnya atau bahkan ada yang isinya saling bertentangan di dalam suatu peraturan itu sendiri.

¹) Satjipto Rahardjo, Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya, (Yogyakarta, Genta Publishing, 2009), hlm. 17.

Dari latar belakang permasalahan tersebut diatas, maka tulisan singkat ini akan mengkaji mengenai harmonisasi antara jenis pajak dalam peraturan perundang-undangan pajak yang dipungut oleh Pemerintah Pusat dan sinkronisasi jenis pajak yang diatur dalam peraturan daerah dengan ketentuan mengenai pajak yang menjadi rujukan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Sehingga diharapkan hasil kajian dan analisis yang dilakukan dalam tulisan singkat ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi para pemangku kebijakan untuk lebih memperhatikan segala perubahan peraturan perundang-undangan yang ada, khususnya peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan.

HARMONISASI HUKUM

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Nomor 206 Tahun 2000) menentukan bahwa salah satu program pembangunan adalah program pembentukan peraturan perundang-undangan yang sarannya adalah menciptakan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan. Pasal 46 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-Undang menentukan bahwa pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Harmonisasi hukum adalah upaya atau proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan dalam hukum. Harmonisasi hukum dapat juga berarti suatu upaya atau proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan dalam hukum untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, keseimbangan diantara norma-norma hukum didalam peraturan perundang-undangan sebagai sistem hukum dalam satu kesatuan kerangka sistem hukum nasional.²

Secara ontologis, kata harmonisasi berasal dari kata harmoni yang dalam bahasa Indonesia berarti pernyataan, rasa, aksi, gagasan, dan minat: keselarasan dan keserasian.³ Kata harmonisasi ini di dalam Bahasa Inggris disebut *harmonize*.⁴ Istilah harmonisasi hukum itu sendiri muncul dalam kajian ilmu hukum pada Tahun 1992 di Jerman. Dimana kajian harmonisasi hukum ini dikembangkan dengan tujuan untuk menunjukkan bahwa dunia hukum, kebijakan pemerintah, dan hubungan diantara keduanya

2) Sapto Budoyo, Konsep Langkah Sistematis Harmonisasi Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Jurnal Ilmiah CIVIS Volume IV, No. 2, Juli 2014.

3) Kamus Besar Bahasa Indonesia online, www.kamusbahasaIndonesia.org

4) Suhartono, Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara (Disertasi: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011), hlm. 94

terdapat keanekaragaman yang dapat menyebabkan disharmoni.⁵

Cakupan harmonisasi hukum dikatakan oleh L.M. Gandhi yang mengutip buku *Tussen eenheid en verscheidenheid: Opstellen over harmonisatie instaat en bestuurecht* (1988) mengatakan bahwa harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum, dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*justice, gerechtigheid*) dan kesebandingan (*equity, bilijkeid*), kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum.

Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Kementerian Hukum dan HAM menyatakan bahwa harmonisasi hukum adalah kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis, maupun yuridis. Pengkajian terhadap rancangan peraturan perundang-undangan, dalam berbagai aspek apakah telah mencerminkan keselarasan dan kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lain, hukum tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat, konvensi-konvensi dan perjanjian-perjanjian internasional

baik bilateral maupun multilateral yang telah diratifikasi Indonesia.⁶

Konsep harmonisasi hukum juga dikemukakan oleh Rudolf Stammler bahwa konsep prinsip-prinsip hukum yang adil mencakup harmonisasi antara maksud dan tujuan serta kepentingan perorangan, dan maksud dan tujuan serta kepentingan umum (*a just law aims at harmonizing individual purposes with that of society*).⁷ Dengan kata lain, keadilan itu terjalin dengan kehidupan ekonomis masyarakat yang diwujudkan melalui hukum, maka hukum yang mewujudkan keadilan itu mutlak diperlukan di dalam kehidupan bermasyarakat.

Ahli hukum lainnya bernama Radbruch menyatakan bahwa tugas utama hukum adalah mewujudkan keadilan, karena tiga kepentingan hidup bersama ialah tiga nilai dasar hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.⁸ Sedangkan menurut John Rawls, keadilan merupakan suatu nilai yang mewujudkan keseimbangan antara bagian-bagian dalam kesatuan, antara tujuan-tujuan pribadi dan tujuan bersama. Berdasarkan pertimbangan dan persetujuan tentang prinsip-prinsip keadilan yang disebut '*justice of fairness*', dipandang cocok diaplikasikan pada negara berkembang termasuk Indonesia, karena menekankan perlunya

5) Inche Sayuna, Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Tesis, Surakarta: Universitas Sebelas Maret, hlm. 16.

6) Moh. Hasan Wargakusumah, dkk., Perumusan Harmonisasi Hukum tentang Metodologi Harmonisasi Hukum, (BPHN Departemen Kehakiman, 1996/1997), hlm.37.

7) Stammler. Definition of Law, dalam Hari Chand, Modern Jurisprudence (Kuala Lumpur: Intemational Law Book Services, 1994), hlm.49

8) Theo Huijbers, Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah, (Yogyakarta: Kanisius, 1982), hlm.288-289

ditegakkan dua asas, yakni asas kebebasan dan persamaan warga negara.

Dalam harmonisasi hukum terdapat metode dengan pendekatan sistem yakni konotasi sistem sebagai entitas (*system as an entity*).¹⁰ Memandang sistem hukum nasional sebagai "suatu himpunan bagian hukum atau subsistem hukum yang saling berkaitan yang membentuk satu keseluruhan yang kompleks tetapi merupakan satu kesatuan" yang bertolak ukur pada Pancasila dan bertitik tolak pada UUD1945 sebagai konsep dasar sistem hukum nasional.¹¹

Bertolak dari kerangka pemikiran sistem hukum, peraturan perundang-undangan sebagai suatu sistem dan komponen sistem hukum nasional, dilihat dari kerangka sistem hukum nasional merupakan bagian atau sub sistem dari sistem hukum nasional. Ketentuan hukum dalam peraturan perundang-undangan sebagai suatu sistem dan sub sistem hukum nasional memiliki asas yang terintegrasi dan dijiwai Pancasila serta bersumber pada UUD 1945, sehingga menjadi sistem hukum nasional yang harmonis, dalam arti selaras, serasi, seimbang dan konsisten, serta tidak berbenturan dan tldak terdapat pertentangan di antara satu peraturan perundang-undangan dengan lainnya, baik secara vertikal maupun horisontal.

Letak atau posisi dari harmonisasi dalam pembentukan peraturan

perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn memang belum baku dan jelas, belum memuat aspek-aspek pengaturan yang seharusnya diharmoniskan pada suatu rancangan peraturan perundang-undangan (termasuk salah satu diantaranya perda), oleh karena tidak diatur secara rinci atau mendetail dalam suatu bab yang mengatur secara khusus tentang harmonisasi peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dapat dilihat dari dalam bab-bab Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn yang tidak memuat pengaturan lebih luas dan mendalam mengenai harmonisasi dan sinkronisasi.

SINKRONISASI HUKUM

Sinkronisasi adalah penyelarasan dan penyelarasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Proses sinkronisasi peraturan bertujuan untuk melihat adanya keselarasan antara peraturan yang satu dengan peraturan lainnya. Sinkronisasi dilakukan baik secara vertikal dengan peraturan di atasnya maupun secara horizontal dengan peraturan yang setara.¹²

¹⁰⁾ William A Shrode dan Jr. Dan Voich, *Organization and Management:Basic System Concepts* (Malaysia: Irwin Book Co., 1974), dalam Tatang M. Amirin, *Pokok-Pokok Teori Sistem* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001), hlm.4-8

¹¹⁾ Kusnu Goesniadhie Slamet, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-undangan*, *Jurnal Hukum*, Nomor 27 Vol. 11, September 2004, hlm. 86

¹²⁾ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangn, dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 3.

Sinkronisasi hukum adalah penyelarasan dan penyerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Maksud dari kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (suplementer), saling terkait. Semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dan operasional materi muatannya. Adapun tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tertentu secara efisien dan efektif.¹³

Endang Sumiarni berpendapat, sinkronisasi dapat dilakukan dengan melihat kesesuaian atau keselarasan peraturan perundang-undangan secara vertikal berdasarkan sistematisasi hukum positif yaitu antara perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan sering menimbulkan pertentangan mengenai peraturan perundang-undangan yang lebih tepat digunakan untuk kasus

tertentu. Oleh karena itu para penegak hukum perlu memperhatikan asas-asas berlakunya peraturan perundang-undangan.

Terkait sinkronisasi peraturan perundang-undangan terdapat asas *lex superiori derogat legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih rendah, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah itu harus disisihkan.¹⁴

Adapun tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tersebut secara efisien dan efektif.¹⁵

Sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu:¹⁶

1. Sinkronisasi Vertikal

Sinkronisasi Vertikal yaitu adalah sinkronisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang berbeda. Sinkronisasi Vertikal dilakukan dengan melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu bidang tertentu tidak saling bertentangan

¹³) Inche Sayuna, Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Tesis, Surakarta: Universitas Sebelas Maret, hlm. 17.

¹⁴) Ibid, hlm. 18

¹⁵) Novianto M. Hantoro, Sinkronisasi dan Harmonisasi Pengaturan Mengenai Peraturan Daerah, Serta Uji Materi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029, (Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, 2012), hlm. 9.

¹⁶) Inche Sayuna, Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Tesis, Surakarta: Universitas Sebelas Maret, hlm. 20-21.

antara satu dengan yang lain.

2. Sinkronisasi Horisontal

Sinkronisasi Horisontal adalah sinkronisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang sama. Sinkronisasi horisontal dilakukan dengan melihat pada berbagai peraturan perundang-undangan yang sederajat dan mengatur bidang yang sama atau terkait. Sinkronisasi horisontal juga harus dilakukan secara kronologis, yaitu sesuai dengan urutan waktu ditetapkannya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sinkronisasi secara horisontal bertujuan untuk mengungkap kenyataan sampai sejauh mana perundang-undangan tertentu serasi secara horisontal, yaitu mempunyai keserasian antara perundang-undangan yang sederajat mengenai bidang yang sama.

Dalam pembentukan suatu produk hukum, terdapat berbagai hal yang perlu diperhatikan, diantaranya memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan, dan asas hukum lain sehingga produk hukum yang akan dibentuk tidak saling bertentangan atau tidak terjadi tumpang tindih pengaturan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan kata lain perlu

dilakukan suatu harmonisasi dan sinkronisasi dalam pembentukan suatu produk hukum.¹⁷

Pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi dari suatu produk hukum tidak terbatas hanya pada saat akan dilakukan pembentukan suatu produk hukum saja, namun pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi juga dilakukan terhadap produk hukum yang telah terbentuk. Sinkronisasi dan harmonisasi dilakukan karena adanya dinamika hukum atas dibentuk atau diundangkannya suatu peraturan perundang-undangan baru sehingga menyebabkan beberapa produk hukum tersebut menjadi tidak harmonis atau tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang baru diundangkan tersebut.¹⁸

Hal itulah yang banyak terjadi dalam berbagai peraturan perundang-undangan terutama adanya suatu peraturan yaitu Undang-undang yang itu menjadi acuan bagi pelaksanaan di tingkat daerah dengan diterbitkannya Peraturan Daerah yang tidak jarang terjadi disharmonisasi dan dissinkronisasi. Disharmonisasi itu bisa juga terkait dengan undang-undang yang sama-sama mengatur, misalnya tentang perpajakan. Banyaknya jenis pajak yang boleh dipungut berbanding lurus dengan banyaknya peraturan yang dikeluarkan pemerintah untuk mengatur cara pemungutan pajak tersebut. Belum lagi ditambah banyaknya jenis pajak yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah

¹⁷⁾ <http://kendari.bpk.go.id/wp-content/uploads/2018/04/Sinkronisasi-Harmonisasi.pdf>

¹⁸⁾ *Ibid*

sehingga untuk memungut pajaknya diharuskan menerbitkan Perda terlebih dahulu.

Oleh karena itu perlu adanya suatu pencermatan kembali dan ketelitian dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan itu sebelum diundangkan. Jangan sampai setelah diundangkan malah banyak bertentangan, baik dengan peraturan di atasnya maupun dengan peraturan perundang-undangan yang setara.

BENTUK-BENTUK DISHARMONISASI DAN DISSINKRONISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DENGAN PERATURAN DAERAH

1. Disharmonisasi UU Pajak Daerah dengan UU Perpajakan lainnya

Pada dasarnya terdapat beberapa aturan hukum yang dijadikan dasar memungut pajak oleh Pemerintah. Peraturan perundang-undangan tersebut adalah UU Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan, UU Nomor 42 Tahun 2009 tentang Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan Barang Mewah, serta UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Kesemua Undang-undang tersebut di dalam consideran mencantumkan rujukan yang bersumber dari UU Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP) karena UU KUP berisi tentang ketentuan umum mengenai istilah perpajakan hingga mengatur tata cara pemungutan pajaknya.

Namun jika mencermati di dalam consideran “mengingat” di dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 tidak mencantumkan rujukan dari UU Nomor 28 Tahun 2007 tersebut. Padahal UU Nomor 28 Tahun 2007 berisi tentang aturan-aturan dasar tentang bagaimana dan prosedur apa saja yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam rangka pemungutan pajak. Dengan demikian UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mempunyai cara tersendiri dalam pemungutan pajaknya. Padahal tidak demikian, karena di dalam UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, segala istilah pemungutan pajak hingga prosedurnya pun tetap mengacu kepada UU Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

2. Disharmonisasi antara UU Pajak Daerah dan Peraturan Daerah tentang Perpajakan

Selain disharmonisasi antara UU yang setara, juga terdapat dissinkronisasi antara Undang-undang Perpajakan dan Undang-undang lainnya dengan beberapa peraturan daerah yang mengatur tentang pemungutan jenis pajak daerah tersebut. Hal ini bisa dilihat misalnya di dalam Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah.

Pada Perda Provinsi tersebut tidak mencantumkan rujukan mengenai UU Nomor 28 Tahun 2007. Hal ini dapat terjadi kemungkinan dikarenakan UU Pajak Daerah tidak merujuk

UU KUP sebagai rujukan. Karena UU yang di atasnya tidak mengacu pada ketentuan KUP, maka untuk Peraturan Daerah yang berada di bawahnya juga tidak menjadikan UU KUP sebagai rujukan. Padahal justru ada peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur pemungutan pajak daerah malah merujuk kepada UU KUP.

3. Perda Kota Yogyakarta merujuk pada UU KUP

Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, justru Perda ini malah merujuk kepada UU KUP. Sehingga apa yang dilakukan oleh pembentuk perda itu sudah tepat. Tetapi sayangnya, UU yang dirujuk adalah UU Nomor 16 Tahun 2000 tentang KUP padahal sudah ada UU KUP terbaru yaitu UU Nomor 28 Tahun 2007. Hal tersebut bisa dijumpai di dalam konsideran mengingat pada poin 3 disebutkan bahwa :

“Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Tata Cara Perpajakan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1983 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3262) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3984)”

Undang-undang tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP) pertama kali diundangkan pada tahun 1983, dimana pada tahun itu juga merupakan tonggak dimulainya reformasi perpajakan dengan diundangkannya peraturan perundang-undangan mengenai pajak berdasarkan amanat Pasal 23 ayat (2) UUD 1945.

UU tentang KUP sebenarnya sudah mengalami 3 (tiga) kali perubahan. UU KUP yang pertama adalah UU Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan. Kemudian dirubah dengan UU Nomor 9 Tahun 1994 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983. Selanjutnya dirubah kembali dengan UU Nomor 16 Tahun 2000 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 6 Tahun 1983. Dan perubahan yang terakhir adalah UU Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

Jadi seharusnya UU KUP yang tercantum di dalam konsideran mengingat pada angka 3 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2011 itu bukan menuliskan diubah terakhir dengan UU Nomor 16 Tahun 2000, melainkan diubah terakhir dengan UU Nomor 28 Tahun 2007.

Oleh karena itu seharusnya UU Pajak Daerah dan Retribusi juga mencantumkan UU Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagai rujukan peraturan yang ada di atasnya.

4. Berbedanya kriteria objek pajak kendaraan bermotor dalam UU Pajak Daerah dan Perda Provinsi

Pajak Kendaraan Bermotor adalah salah satu jenis pajak daerah yang pemungutannya diserahkan kepada pemerintah provinsi. Di provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, pemungutan pajak kendaraan bermotor ini tertuang dalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa Objek Pajak Kendaraan Bermotor adalah kepemilikan dan/atau penguasaan Kendaraan Bermotor termasuk dalam pengertian Kendaraan Bermotor adalah Kendaraan Bermotor beroda beserta gandengannya, yang dioperasikan di semua jenis jalan darat.¹⁹

Sedangkan pengertian dari objek kendaraan bermotor yang tertuang dalam UU Pajak Daerah ada terdapat perbedaan dengan Perda Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut. Di dalam UU Pajak Daerah disebutkan bahwa objek kendaraan bermotor adalah kepemilikan dan/atau penguasaan Kendaraan Bermotor. Yang termasuk dalam pengertian Kendaraan Bermotor adalah kendaraan bermotor beroda beserta gandengannya, yang dioperasikan di semua jenis jalan darat dan kendaraan bermotor yang dioperasikan di air dengan ukuran isi kotor GT 5 (lima Gross Tonnage) sampai dengan GT 7 (tujuh Gross Tonnage).²⁰

Perbedaan pengertian objek kendaraan bermotor antara UU Pajak Daerah dan Perda Provinsi DIY tentang Pajak Daerah dapat menyebabkan ketidakpastian mengenai kriteria objek kendaraan bermotor. Di dalam Perda Provinsi DIY juga tidak secara tegas objek pajak kendaraan bermotor itu seperti apa. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 1 angka 9:²¹

"Kendaraan Bermotor adalah semua kendaraan beroda beserta gandengannya yang digunakan di semua jenis jalan darat, dan digerakkan oleh peralatan teknik berupa motor atau peralatan lainnya yang berfungsi untuk mengubah suatu sumber daya energi tertentu menjadi tenaga gerak kendaraan bermotor yang bersangkutan, termasuk alat-alat berat dan alat-alat besar yang dalam operasinya menggunakan roda dan motor dan tidak melekat secara permanen serta kendaraan bermotor yang dioperasikan di air."

Perbedaan inilah yang kemudian menimbulkan dissinkronisasi antara Peraturan Perundang-undangan dengan Peraturan Daerah yang mengatur mengenai bidang yang sama, yaitu objek pajak kendaraan bermotor. Seharusnya Peraturan yang lebih inferior bisa menyesuaikan dengan peraturan yang ada di atasnya.

5. Disharmonisasi definisi Subjek PBB-P2 dengan Wajib PBB P-2 dalam Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2011

Pada Pasal 1 angka 15 dan angka 16 Perda Kota Yogyakarta Nomor 2

¹⁹⁾ Pasal 4 Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah

²⁰⁾ Pasal 3 UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

²¹⁾ Pasal 1 angka 9 Peraturan Daerah Provinsi Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah

Tahun 2015 menyebutkan bahwa :
Pasal 1 angka 15

“Subjek PBB-P2 yang selanjutnya disebut Subjek Pajak adalah orang pribadi atau badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi dan/atau memperoleh manfaat atas bumi dan/atau memiliki, menguasai, dan/atau memperoleh manfaat atas bangunan.”

Pasal 1 angka 16

“Wajib PBB-P2 yang selanjutnya disebut Wajib Pajak adalah orang pribadi atau badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi dan/atau memperoleh manfaat atas bumi dan/atau memiliki, menguasai, dan/atau memperoleh manfaat atas bangunan.”

Jika diperhatikan, pengertian Subjek PBB-P2 dalam Pasal 1 angka 15 dan pengertian Wajib PBB-P2 dalam Pasal 1 angka 16 tidak ada perbedaan. Pengertian antara Subjek PBB-P2 dan Wajib PBB-P2 yang tercantum dalam Perda Nomor 2 Tahun 2011 adalah persis sama. Padahal jika kita melakukan penelaahan lebih dalam sebenarnya terdapat perbedaan pengertian yang substantif antara pengertian Subjek PBB dan Wajib PBB. Untuk lebih memberikan kemudahan dalam membedakan antara Subjek PBB dan Wajib PBB, maka terlebih dahulu akan dibahas mengenai pengertian Subjek Pajak dan Wajib Pajak.

Di dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 disebutkan bahwa yang

dimaksud dengan Subjek Pajak adalah orang pribadi atau badan yang dapat dikenakan pajak.²² Sedangkan yang dimaksud dengan Wajib Pajak adalah orang pribadi atau Badan, meliputi pembayar pajak, pemotong pajak, dan pemungut pajak, yang mempunyai hak dan kewajiban perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan daerah.²³ Ketentuan peraturan perpajakan daerah di dalam berbagai pasal yang mengatur mengenai objek pajak menyatakan bahwa yang dikenakan pembayaran pajak adalah orang yang secara nyata telah memiliki, memanfaatkan, dan menguasai atas suatu objek yang dapat dikenakan pajak.²⁴

Berdasarkan pengertian diatas, maka dapat diketahui bahwa Subjek Pajak belum tentu bertindak atau berlaku sebagai Wajib Pajak, tetapi Wajib Pajak adalah juga sebagai Subjek Pajak. Seorang Wajib Pajak sudah memiliki kewajiban untuk melakukan pembayaran pajak dikarenakan Wajib Pajak tersebut sudah memenuhi syarat objektif, yaitu memiliki atau menguasai suatu objek yang dapat dikenakan pajak. Sedangkan seorang Subjek Pajak belum tentu bertindak sebagai Wajib Pajak, artinya belum tentu mempunyai kewajiban untuk melakukan pembayaran pajak karena belum memenuhi syarat objektif. Sehingga dengan demikian, Subjek Pajak adalah pihak yang potensial untuk dikenakan pembayaran pajak tetapi belum mempunyai kewajiban

22) Pasal 1 angka 44 UU Nomor 28 Tahun 2009

23) Pasal 1 angka 45 UU Nomor 28 Tahun 2009

24) Bisa dibaca di berbagai pasal di dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 yang mengatur tentang objek Pajak Daerah

melakukan pembayaran pajak.

Demikian pula dengan pengertian Subjek PBB-P2 dan Wajib PBB P-2. Seharusnya pengertian antara Subjek PBB P-2 dan Wajib PBB P-2 tidaklah sama, karena substansinya pun juga berbeda. Sehingga perlu untuk dirumuskan kembali pengertian Subjek PBB P-2 dan Wajib PBB P-2.²⁵

6. Disharmonisasi Pengertian Masa Pajak dan Tahun Pajak dalam Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2011

Pasal 1 angka 17 dan angka 18 disebutkan bahwa :

Pasal 1 angka 17

“Masa Pajak adalah jangka waktu yang menjadi dasar bagi wajib pajak untuk menghitung, menyetor dan melaporkan pajak yang terutang.”

Pasal 1 angka 18

“Pajak yang terutang adalah pajak yang harus dibayar pada suatu saat dalam masa pajak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan daerah.”

Jika melihat ketentuan di dalam UU Nomor 28 Tahun 2007 disebutkan bahwa Masa Pajak adalah jangka waktu yang menjadi dasar bagi Wajib Pajak untuk menghitung, menyetor, dan melaporkan pajak yang terutang dalam suatu jangka waktu tertentu

sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang ini.²⁶ Selanjutnya disebutkan bahwa Masa Pajak sama dengan 1 (satu) bulan kalender atau jangka waktu lain yang diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan paling lama 3 (tiga) bulan kalender.²⁷

Pengertian yang hampir sama mengenai masa pajak juga dapat dilihat di dalam UU Nomor 28 Tahun 2009, dimana di dalam UU tersebut disebutkan bahwa Masa Pajak adalah jangka waktu 1 (satu) bulan kalender atau jangka waktu lain yang diatur dengan Peraturan Kepala Daerah paling lama 3 (tiga) bulan kalender, yang menjadi dasar bagi Wajib Pajak untuk menghitung, menyetor, dan melaporkan pajak yang terutang.²⁸

Sedangkan jika kita melihat ketentuan di dalam Perda Nomor 2 Tahun 2011, yang dimaksud dengan Masa Pajak adalah jangka waktu 1 (satu) tahun kalender.²⁹ Jika perhitungan waktu yang dimaksudkan adalah 1 (satu) tahun kalender, maka menurut UU Nomor 28 Tahun 2007, bukanlah sebagai masa pajak, tetapi lebih dikenal dengan istilah Tahun Pajak.³⁰

Sebenarnya penggunaan istilah Masa Pajak dan Tahun Pajak dengan pengertian yang berbeda ini tidaklah menjadi masalah. Karena masing-masing peraturan perundang-undangan sudah menjelaskan maksud dari istilah atau kata-kata yang

²⁵) Lihat juga pada Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2011

²⁶) Pasal 1 angka 7 UU Nomor 28 Tahun 2007

²⁷) Pasal 2A UU Nomor 28 Tahun 2007

²⁸) Pasal 1 angka 46 UU Nomor 28 Tahun 2009

²⁹) Pasal 9 ayat (1) Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2011

³⁰) Pasal 1 angka 7 UU Nomor 28 Tahun 2007 menyatakan bahwa Tahun Pajak adalah jangka waktu 1 (satu) tahun kalender kecuali bila Wajib Pajak menggunakan tahun buku yang tidak sama dengan tahun kalender.

dipergunakan di dalam undang-undang tersebut.

Hanya saja penggunaan istilah yang berbeda akan terasa membingungkan jika penyebutannya --yang dilakukan oleh seseorang-- tanpa disertai dengan pengertian yang dimaksudkan. Sangat mungkin orang yang sudah paham dengan istilah Masa Pajak dan Tahun Pajak sesuai dengan yang diatur dalam UU Nomor 28 Tahun 2007 dan UU Nomor 28 Tahun 2009 akan memiliki pemahaman yang berbeda dengan orang yang mengetahui pengertian masa pajak dari yang ada di dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2011. Apalagi rujukan yang digunakan oleh Perda Nomor 2 Tahun 2011 adalah UU Nomor 28 Tahun 2007 dan dasar hukum untuk mengeluarkan Peraturan Daerah tentang pemungutan PBB ini adalah UU nomor 28 Tahun 2009. Oleh karena itu, seharusnya istilah yang digunakan di dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2011, jangan sampai menimbulkan perbedaan penafsiran dengan Undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya atau yang menjadi dasar dikeluarkannya Peraturan Daerah tersebut.³¹

7. Ketidakjelasan pengaturan besaran pengenaan NJOPTKP bagi Wajib PBB yang memiliki lebih dari satu objek pajak PBB

Di dalam Pasal 4 disebutkan bahwa :

“Besarnya NJOPTKP ditetapkan sebesar Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) untuk setiap wajib pajak.”

Jika kita mencermati ketentuan dalam UU Nomor 12 Tahun 1994 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), NJOPTKP³² juga dikenakan kepada setiap wajib pajak. NJOPTKP di dalam UU Nomor 12 Tahun 1994 tentang PBB tersebut adalah sebesar Rp 8.000.000,00 (delapan juta rupiah).³³ Dan UU tersebut di dalam penjelasan Pasal 3 memberikan contoh perhitungan secara rinci mengenai pengenaan NJOPTKP kepada wajib pajak.

Sangat mungkin terjadi dan bahkan tidak sedikit seorang wajib pajak yang mempunyai lebih dari satu bidang tanah dan/atau bangunan. Di dalam UU Nomor 12 Tahun 1994 diatur bahwa jika ada seorang wajib pajak yang mempunyai lebih dari satu bidang tanah dan/atau bangunan, maka untuk menentukan besarnya tarif PBB bidang tanah dan/atau bangunan satu dan yang lainnya cara perhitungannya pun juga berbeda. Di dalam UU tersebut disebutkan bahwa tidak terhadap semua objek pajak dikenakan pengurangan NJOPTKP, tetapi pengurangan NJOPTKP itu hanya dikenakan terhadap salah satu objek pajak yang mempunyai nilai jual objek pajak yang paling besar.

Sedangkan di dalam Pasal 4 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2011, perhitungan pengenaan

³¹) Lihat juga pada Pasal 9 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2011

³²) NJOPTKP : Nilai Jual Objek Pajak Tidak Kena Pajak

³³) Pasal 3 ayat (3) UU Nomor 12 Tahun 1994

NJOPTKP tidak dijelaskan secara rinci. Bagaimana jika ada seorang wajib pajak yang memiliki lebih dari satu objek pajak, apakah pengenaan NJOPTKP-nya hanya dikenakan kepada salah satu objek pajak saja atau dikenakan terhadap seluruh objek pajak, ini juga tidak ada penjelasannya. Dan di dalam Penjelasan Pasal 4 pun hanya tertulis Cukup Jelas.

Sehingga ketentuan dalam Pasal 4 Perda Nomor 2 Tahun 2011 ini menjadi membingungkan. Apakah NJOPTKP hanya dikenakan kepada seluruh objek pajak atau hanya kepada salah satu objek pajak saja karena hanya menyebut "... untuk setiap wajib pajak.". Dengan demikian interpretasinya pun juga bisa bermacam-macam. Kalaupun diinterpretasikan untuk setiap wajib pajak itu hanyalah terhadap satu objek pajak saja, maka jika ada seorang wajib pajak yang mempunyai lebih dari satu objek pajak, objek pajak yang mana yang dikenakan NJOPTKP. Dan bisa pula untuk setiap wajib pajak ditafsirkan bahwa pengenaan NJOPTKP itu dikenakan kepada semua objek pajak yang dimiliki oleh seorang wajib pajak.

Dari beberapa penafsiran tersebut, maka perlu untuk dijelaskan lebih lanjut mengenai maksud pengenaan NJOPTKP untuk setiap wajib pajak tersebut, apakah dikenakan terhadap seluruh objek pajak yang dimiliki oleh seorang wajib pajak, ataukah hanya terhadap salah satu objek pajak saja. Kalaupun hanya terhadap salah satu objek pajak saja, maka objek pajak yang mana yang dikenakan NJOPTKP.

8. Ketidakjelasan waktu selambatnya penyampaian SPPT PBB kepada Wajib Pajak dalam Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2011

Ayat 1 :

"Walikota atau Pejabat yang ditunjuk menentukan tanggal jatuh tempo pembayaran atau penyetoran pajak yang terutang paling lama:

a. 6 (enam) bulan sejak tanggal diterimanya SPPT;"

Penjelasan Pasal 16 ayat (1) :

"Contoh : Apabila SPPT diterima oleh Wajib Pajak pada tanggal 1 Maret 2011, maka jatuh tempo pembayarannya adalah tanggal 31 Agustus 2011."

Jatuh tempo pembayaran PBB pada tahun 2012 lalu adalah tanggal 30 September 2012. Dengan demikian, seharusnya wajib pajak PBB menerima SPPT PBB selambatnya pada tanggal 1 April 2012.

Sangat mungkin terjadi SPPT PBB tidak diterima pada tanggal 1 April 2012, tetapi setelahnya. Bahkan mungkin saja ada wajib pajak yang menerima SPPT PBB setelah bulan April 2012. Jika demikian, maka seharusnya jatuh tempo pembayaran PBB adalah disesuaikan dengan kapan wajib pajak menerima SPPT PBB tersebut, sedangkan kita bisa membaca pada lembar SPPT PBB yang berlaku secara umum bahwa tanggal jatuh tempo pembayaran PBB untuk semua wajib pajak PBB adalah sama. Dengan

demikian, jika ada keterlambatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal penyampaian SPPT PBB kepada wajib pajak PBB, seharusnya jatuh tempo pembayarannya pun juga menyesuaikan dengan kapan wajib pajak PBB menerima SPPT³⁴ PBB. Namun keterlambatan itu pun tidak kemudian menjadikan pemerintah dikenai suatu hukuman. Hal ini sangat berbeda jika keterlambatan tersebut dilakukan oleh wajib pajak PBB.

Jika wajib pajak PBB melakukan pembayaran PBB melebihi jatuh tempo tanggal pembayaran yang telah ditentukan, maka wajib pajak tersebut akan dikenakan denda sebesar 2% (dua persen) per bulan yang dihitung sejak tanggal jatuh tempo.³⁵ Tetapi keterlambatan dalam hal menyampaikan SPPT PBB kepada Wajib Pajak tidak ada ketentuan yang mengatur bahwa pemerintah juga dikenakan denda keterlambatan, sehingga hal ini kurang memberikan kepastian hukum dan keadilan. Oleh karena itu perlu diatur pula bahwa selain pengenaan denda yang dikenakan kepada wajib pajak dalam pembayaran PBB, maka keterlambatan penyampaian SPPT PBB oleh pemerintah pun seharusnya juga dikenakan denda.

9. Disharmonisasi istilah penyidik dan penyidikan antara Peraturan Daerah Kota Yogyakarta dengan Undang Undang KUP dan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana

Di dalam Pasal 34 Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2011 disebutkan bahwa :

Ayat 1

“Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu dilingkungan Pemerintah Daerah diberi wewenang khusus sebagai penyidik untuk melakukan penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.”

Ayat 2

“Wewenang penyidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah:

- a. menerima, mencari, mengumpulkan dan meneliti mengenai keterangan atau laporan berkenaan dengan tindak pidana bidang perpajakan Daerah agar keterangan atau laporan tersebut menjadi lengkap dan jelas;
- b. meneliti, mencari, mengumpulkan keterangan mengenai orang pribadi atau badan hukum tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindak pidana perpajakan Daerah tersebut;
- c. meminta keterangan dan barang bukti dari orang pribadi atau badan sehubungan dengan tindak pidana di bidang perpajakan Daerah;
- d. memeriksa buku-buku, catatan-catatan dan dokumen-dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana dibidang perpajakan Daerah;
- e. melakukan penggeledahan untuk mendapatkan barang bukti

³⁴) SPPT : Surat Pemberitahuan Pajak Terutang

³⁵) Lihat Pasal 18 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2011

- pembukuan, pencatatan dan dokumen-dokumen lain, serta melakukan penyitaan terhadap barang bukti tersebut;*
- f. *meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka melaksanakan tugas penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan Daerah;*
 - g. *menyuruh berhenti, melarang seseorang meninggalkan ruangan atau tempat pada saat pemeriksaan sedang berlangsung dan memeriksa identitas orang lain atau dokumen yang dibawa sebagaimana dimaksud pada huruf e;*
 - h. *memotret seseorang yang dikaitkan dengan tindak pidana perpajakan Daerah;*
 - i. *memanggil orang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;*
 - j. *menghentikan penyidikan;*
 - k. *melakukan tindakan lain yang perlu untuk kelancaran penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan Daerah menurut hukum yang dapat dipertanggungjawabkan."*

Ayat 3

"Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikannya kepada Penuntut Umum sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana ."

Jika melihat ketentuan di dalam Pasal 34 Perda Kota Yogyakarta

Nomor 2 Tahun 2011 tersebut, ketentuan tersebut nyaris sama dengan yang tercantum di dalam Pasal 44 UU Nomor 28 Tahun 2007. Kedua pasal tersebut mengatur tentang penyidikan terhadap tindak pidana di bidang perpajakan.

Ketentuan Pasal 32 Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2011 yang mengadopsi ketentuan Pasal 44 UU Nomor 28 Tahun 2007 sebenarnya juga tidaklah menjadi masalah, karena di awal Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2011 sudah disebutkan bahwa Perda tersebut di dalam konsideran mengingat menyebutkan berdasarkan kepada UU Nomor 28 Tahun 2007.

Hanya saja jika kita perhatikan secara lebih cermat, ada kata yang kurang tepat dalam penulisannya. Kata tersebut bisa dilihat pada ayat 2 yang menyebutkan, "*Wewenang penyidikan sebagaimana dimaksud..... dst..*". Kemudian jika dibandingkan dengan ketentuan Pasal 44 UU Nomor 28 Tahun 2007 yang juga tertuang dalam ayat 2 yang menyebutkan, "*Wewenang penyidik sebagaimana dimaksud..... dst....*", maka ada perbedaan penyebutan antara kata "penyidikan" dan "penyidik".

Mengenai penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan hanya dapat dilakukan oleh Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan Direktorat Jenderal Pajak. Yang melakukan penyidikan pada umumnya disebut sebagai penyidik. Istilah penyidik lebih dahulu dikenal di dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP).³⁶

³⁶⁾ Lihat Pasal 6 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, UU Nomor 8 Tahun 1981

Di dalam KUHAP yang dimaksud dengan penyidikan adalah :³⁷

"Serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya."

Sedangkan yang dimaksud dengan Penyidik adalah :³⁸

"Pejabat polisi Negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan."

Perbedaan pengertian antara "Penyidik" dan "Penyidikan" tentunya menimbulkan disharmonisasi. Sebenarnya yang memiliki kewenangan melakukan penyidikan itu adalah penyidik, atau penyidikan mempunyai kewenangan sendiri untuk melakukan penyidikan tersebut.

Jika kita telaah pengertian seperti yang tercantum dalam Pasal 1 angka 1 dan angka 2 KUHAP, maka ada perbedaan yang sangat substantif. Dimana penyidik itu adalah pihak yang memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan dengan berbagai macam kewenangannya, sedangkan penyidikan adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh penyidik itu sendiri.

Maka dari pembahasan berdasarkan penelitian dari peraturan perundang-undangan seperti tersebut diatas, ketentuan yang tercantum di dalam Pasal 34 Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2011 tentang "wewenang penyidikan... dst." seharusnya dirubah dengan "wewenang penyidik... dst.". Perubahan ini selain sesuai dengan pengertian "penyidikan" dan "penyidik" yang diatur di dalam KUHAP, juga sesuai dengan ketentuan yang tercantum di dalam Pasal 44 UU Nomor 28 Tahun 2007.

URGENSI HARMONISASI PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN BERDASARKAN PANCASILA

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur mengenai sistem peraturan perundang-undangan yang disusun secara hierarki. Hal tersebut diatur secara jelas dalam Pasal 2 UU Nomor 10 Tahun 2004, yang berbunyi: "Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara".

Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh

³⁷⁾ Pasal 1 angka 2 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana

³⁸⁾ Pasal 1 angka 1 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana

bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Peraturan perundang-undangan di suatu negara merupakan suatu bagian integral atau sub sistem dari suatu sistem hukum di negara tersebut dan mengingat definisi sistem dan definisi hukum, maka peraturan perundang-undangan dalam berbagai bentuk dan tingkatannya harus saling terkait, selaras, dan tidak tumpang tindih sehingga dapat membentuk suatu sistem hukum yang efektif bergerak dinamis sekaligus komprehensif dalam suatu kesatuan sistem hukum guna mencapai tujuan hukum.³⁹

Apabila keterkaitan dan keselarasan antar peraturan perundang-undangan tersebut tidak terwujud dan terjadi tumpang tindih bahkan saling bertolak belakang antara peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya niscaya tujuan hukum tersebut tidak akan tercapai. Padahal hukum berfungsi untuk mewujudkan tujuan Negara yakni mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan bagi masyarakat.

Tujuan utama dari hukum pada hakikatnya adalah mewujudkan kepastian hukum.⁴⁰ Dan kepastian hukum tidak dapat terlepas dari adanya sumber hukum tertulis. Kepastian hukum ini menjadi keteraturan masyarakat yang berkaitan erat dengan kepastian itu sendiri karena esensi dari keteraturan

akan menyebabkan masyarakat hidup secara berkepastian dalam melakukan berbagai kegiatan dalam kesehariannya.⁴¹

Tujuan Negara hanya dapat dicapai dengan terselenggaranya suatu sistem peraturan perundang-undangan yang harmonis sehingga dapat membentuk sistem hukum yang mengabdikan pada tujuan Negara. Guna mewujudkan suatu sistem peraturan perundang-undangan yang harmonis, maka diperlukan suatu upaya penyalarsan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain dalam suatu negara yang disebut dengan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan.

Dengan ketentuan itu maka akan dapat tercipta suatu kekuatan hukum dan kekuatan mengikat dari masing-masing peraturan perundang-undangan. Materi peraturan perundang-undangan tidak boleh mengandung substansi yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Sehingga dalam penyusunannya pembentuk peraturan perundang-undangan harus memastikan bahwa materi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Selain berfungsi membentuk peraturan perundang-undangan yang saling terkait dan tergantung

³⁹⁾ Setio Sapto Nugroho, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Dokumentasi dan Informasi Hukum, Bagian Hukum, Biro Hukum, dan Humas Sekretariat Negara, 2009, hlm. 3

⁴⁰⁾ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 2009), hlm. 21.

⁴¹⁾ Muhammad Ridwansyah, *Mewujudkan Keadilan, Kepastian dan Kemanfaatan Hukum dalam Qanun Bendera dan Lambang Aceh*, Jurnal Konstitusi, Volume 13, Nomor 2, Juni 2016, hlm. 285

serta membentuk suatu kebulatan yang utuh, harmonisasi peraturan perundang-undangan juga berfungsi sebagai tindakan preventif guna mencegah terjadinya Judicial Review suatu peraturan perundang-undangan karena jika hal ini terjadi maka akan timbul berbagai macam kerugian baik dari segi biaya, waktu, maupun tenaga.⁴²

Kondisi ini akan berdampak sangat masif dan berbahaya karena dapat menciptakan ketidakpastian hukum dan ambiguitas dalam penerapan peraturan perundang-undangan yang pada akhirnya menggagalkan tujuan hukum untuk mengabdikan pada tujuan negara yakni menciptakan kesejahteraan dan kebahagiaan bagi rakyatnya.

PENUTUP

Banyaknya terjadi ketidakharmonisan dan ketidaksinkronan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya serta peraturan perundangan yang ada di bawahnya memang sudah jamak terjadi. Apa yang ditulis dalam paper singkat ini baru membahas dalam satu bidang hukum, yaitu tentang perpajakan.

Dari tulisan singkat ini didapatkan suatu kesimpulan bahwa masih terdapat ketidakharmonisan dan ketidaksinkronan suatu peraturan yang mengatur dalam bidang perpajakan dengan peraturan bidang perpajakan lainnya. Selain itu aturan pelaksana pada jenis pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah yang berwujud peraturan daerah juga masih belum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya baik yang mengatur mengenai perpajakan ataupun perundang-undangan lainnya yang sebenarnya dapat dijadikan sebagai rujukan di dalam peraturan daerah tersebut.

⁴²⁾ Setio Sapto Nugroho, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, hlm. 17

Daftar Pustaka

Budoyo, Sapto, *Konsep Langkah Sistematis Harmonisasi Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Ilmiah CIVIS Volume IV, No. 2, Juli 2014.

Huijbers, Theo, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, (Yogyakarta: Kanisius, 1982)

Hantoro, Novianto M., *Sinkronisasi dan Harmonisasi Pengaturan Mengenai Peraturan Daerah, Serta Uji Materi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029*, (Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, 2012)

Kamus Besar Bahasa Indonesia online, www.kamusbahasaindonesia.org

Mertokusumo, Sudikno, *Penemuan Hukum*, (Yogyakarta: Liberty , 2009).

Nugroho, Setio Sapto, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Dokumentasi dan Informasi Hukum, Bagian Hukum, Biro Hukum, dan Humas Sekretariat Negara, 2009.

Sayuna, Inche, *Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, Tesis, Surakarta: Universitas Sebelas Maret.

Rahardjo, Satjipto, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, (Yogyakarta, Genta Publishing, 2009)

Ridwansyah, Muhammad, *Mewujudkan Keadilan, Kepastian dan Kemanfaatan Hukum dalam Qanun Bendera dan Lambang Aceh*, Jurnal Konstitusi, Volume 13, Nomor 2, Juni 2016.

Rawls, John, *A Theory of Justice* (London, Oxford, New York: Oxford University Press, 1973) William A Shrode dan Jr. Dan Voich, *Organization and Management: Basic System Concepts* (Malaysia: Irwin Book Co., 1974), dalam Tatang M. Amirin, *Pokok-Pokok Teori Sistem* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001)

Stammler. *Definition of Law*, dalam Hari Chand, *Modern Jurisprudence* (Kuala Lumpur: Intemational Law Book Services, 1994).

Suhartono, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara* (Disertasi: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011)

Slamet, Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-undangan*, Jurnal Hukum, Nomor 27 Vol. 11, September 2004.

Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan, dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998).

Wargakusumah, Moh. Hasan, dkk., *Perumusan Harmonisasi Hukum tentang Metodologi Harmonisasi Hukum*, (BPHN Departemen Kehakiman, 1996/1997)

Perundang-undangan

Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, UU Nomor 8 Tahun 1981

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

UU Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan

UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan

Website

<http://kendari.bpk.go.id/wp-content/uploads/2018/04/Sinkronisasi-Harmonisasi.pdf>

POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN DAN PENATAAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Iswantoro

Abstrak

Peraturan Perundangan-undangan dalam pembentukannya dipengaruhi oleh arah kebijakan politik. Konfigurasi antara politik dan hukum menghasilkan sebuah arah pembentukan produk hukum. Undang-undang sebagai salah satu wajah hukum, ternyata tidak dapat berperan secara maksimal dalam ruang sosial, bahkan peraturan tertulis tersebut membawa masalah baru dalam penataan pembangunan hukum nasional saat ini, sehingga perlu langkah-langkah tepat dalam politik hukum perundang-undangan saat ini. Dengan pendekatan yuridis normatif dan conceptual approach, penulis mencoba menggambarkan bahwa pembentukan peraturan hukum oleh institusi politik dan peranan kekuatan politik yang duduk dalam institusi politik itu adalah sangat menentukan. Semua kekuatan politik secara riil termasuk masyarakat ada di dalamnya. Akan tetapi, karena belum ditopang oleh perangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur partisipasi masyarakat secara memadai, maka bentuk yang ideal tersebut belum dapat menghasilkan produk undang-undang yang sepenuhnya responsif bagi keinginan masyarakat luas. Salah satu langkah utama yang bisa diambil oleh instansi terkait yaitu memperjelas bentuk setiap peraturan apakah bersifat peraturan ataukah kebijakan. Selain itu, pembenahan sistem pembentukan peraturan secara umum sebagaimana teori yang disampaikan oleh Freidman, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum.

Kata Kunci : Politik Hukum, Peraturan Perundang-Undangan.

1) Dosen Ilmu Hukum Tata Negara pada Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

PENDAHULUAN

Konsep negara demokrasi telah melahirkan suatu batasan tentang bagaimana suatu negara berjalan. Negara pada dasarnya merupakan suatu organisasi kekuasaan, dan organisasi itu merupakan tata kerja dari pada alat-alat kelengkapan negara yang merupakan suatu keutuhan, tata kerja dimana melukiskan hubungan serta pembagian tugas dan kewajiban antara masing-masing alat perlengkapan negara itu untuk mencapai suatu tujuan yang tertentu. Dalam mencapai tujuan-tujuan negara khususnya tujuan negara Indonesia, hal yang paling mendasar adalah bagaimana suatu pemerintahan berjalan sesuai dengan sistem hukum nasional dengan mendasarkan undang-undang sebagai dasar legalitas dalam bertindak.

Sistem hukum nasional harus dibangun berdasarkan cita-cita bangsa, tujuan negara dan cita hukum yang terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945, artinya tidak boleh ada produk hukum yang bertentangan dengan hal-hal tersebut di atas. Sistem hukum nasional mencakup dimensi yang luas, yang oleh Friedman disarikan ke dalam tiga unsur besar yaitu substansi atau isi hukum (*substance*), struktur hukum (*structure*), dan budaya hukum (*culture*). Sebagai negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), Indonesia mengedepankan hukum sebagai panglima tertinggi dalam bertindak. Hukum yang ada di Indonesia menurut bentuknya dibedakan menjadi hukum tertulis

dan tidak tertulis. Hukum tidak tertulis didasarkan pada hukum kebiasaan (*customary law*) dan hukum adat, sedangkan hukum tertulis salah satunya bentuknya adalah peraturan perundang-undangan.

Membangun kualitas produk legislasi nasional menjadi sangat penting untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi, sehingga dalam menghasilkan kualitas legislasi yang baik menjadi tanggung jawab para pembentuknya. Proses pembentukan undang-undang sebagai wujud pembangunan hukum adalah suatu proses yang berawal dari perencanaan, pengusulan, pembahasan dan pengesahan. Semua proses tersebut dilakukan oleh para pembentuknya, yang dalam sistem demokrasi modern disebut legislatif (DPR) dan eksekutif (presiden beserta jajaran kementeriannya).

Dewan perwakilan rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang dan setiap rancangan undang-undang dibahas bersama dengan presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Begitu juga sebaliknya, Presiden memiliki hak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Dalam proses pengesahan suatu rancangan undang-undang menjadi undang-undang adalah suatu bentuk kesepakatan bersama atau bisa juga ditafsirkan sebagai proses politik hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Politik hukum tidak lain adalah kebijakan yang bersumber dari negara melalui badan-badan negara

yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Hal yang sama diutarakan oleh William Zevenbergen, dengan mengutarakan bahwa politik hukum merupakan, peraturan-peraturan hukum yang patut untuk dijadikan hukum. Peraturan perundang-undangan merupakan bentuk dari politik hukum (*legal policy*). *legal policy* dalam hal ini mencakup pada proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan kearah mana hukum akan dibangun. Politik hukum memberikan landasan terhadap proses pembentukan hukum yang lebih sesuai, situasi dan kondisi, kultur serta nilai yang berkembang di masyarakat dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat terhadap hukum itu sendiri.

Kualitas dari suatu produk peraturan perundang-undangan merupakan wajah dari proses pembentukan dan penataannya. Pada kenyataan saat ini kualitas peraturan perundang-undangan bisa dilihat dari berbagai data pengujian peraturan perundang-undangan di lembaga yudikatif. Setiap tahunnya banyak peraturan perundang-undangan yang digugat oleh masyarakat ke Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah konstitusi (MK). Pengujian Undang-Undang (PUU) adalah tindakan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi (MK) untuk menguji konstitusionalitas suatu UU,

baik secara keseluruhan maupun sebagian. Pengujian konstitusionalitas dimaksud untuk menata peraturan perundang-undangan. UU dinyatakan konstitusional ketika normanya berkesesuaian dengan norma UUD 1945, dan dinyatakan tidak konstitusional ketika normanya bertentangan dengan UUD 1945. Memaknai seberapa penting pengujian Undang-Undang sebagai bentuk penataan peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, John Marshall, Hakim Agung Amerika Serikat, hakim pertama di dunia yang melakukan *judicial review* terhadap Judiciary Act (1789) menyatakan alasannya sebagai berikut, *pertama*, Hakim bersumpah menjunjung konstitusi, *kedua*, konstitusi adalah *the supreme law of the land*, sehingga harus ada peluang pengujian terhadap peraturan dibawahnya agar isi konstitusi tidak dilanggar. *Ketiga*, Hakim tidak boleh menolak perkara. Sejalan dengan John Marshall, Moh. Mahfud MD menambahkan satu alasan lagi mengapa *judicial review* penting bagi menjaga konsistensi politik hukum agar tetap pada rel konstitusi, karena hukum merupakan produk politik.

Lebih lanjut Moh. Mahfud MD menegaskan bahwa minimal terdapat 2 alasan yang menyebabkan sebuah UU perlu ditata, *pertama*, Pemerintah dan DPR sebagai lembaga legislatif yang membentuk UU adalah lembaga politik yang sangat mungkin membuat UU atas dasar kepentingan meretka atau kelompok yang dominan di dalamnya, *kedua*,

Pemerintah dan DPR sebagai lembaga politik dalam faktanya lebih banyak berisi orang-orang bukan ahli hukum atau kurang bisa berfikir menurut logika hukum. Berdasarkan prinsip dan alasan tersebut, kiprah lembaga yudikatif dalam menjaga konsistensi hukum, dalam hal ini konsistensi UU

Terhadap UUD 1945 dapat dilihat antara lain dari banyaknya perkara dan putusan dalam pengujian. MK telah banyak menangani perkara sejak didirikan sampai April 2018 baik yang amarnya ditolak, dikabulkan atau tidak diterima. Statistik tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Tahun	Diregistrasi	Jumlah	Amar Putusan	Jumlah Putusan	Jumlah UU yang Diuji
2014	140	211	Kabul: 29 Tolak: 41 Tidak Diterima: 37 Tarik Kembali: 17 Gugur: 6 Tidak Berwenang: 1	131	71
2015	140	220	Kabul: 25 Tolak: 50 Tidak Diterima: 61 Tarik Kembali: 15 Gugur: 4 Tidak Berwenang: 2 Kabul: 19	157	77
2016	111	174	Tolak: 34 Tidak Diterima: 30 Tarik Kembali: 9 Gugur: 3 Tidak Berwenang: 1 Kabul: 22	96	72
2017	102	180	Tolak: 48 Tidak Diterima: 44 Tarik Kembali: 12 Gugur: 4 Tidak Berwenang: 1 Kabul: 12	131	58
2018	71	120	Tolak: 29 Tidak Diterima: 33 Tarik Kembali: 6 Gugur: 1 Tidak Berwenang: 1	82	32

Permasalahan regulasi ditingkat pusat menular pada tingkat daerah. Pada tahun 2016 dengan langkah yang diamabil oleh Kementerian dalam Negeri (Kemendagri) yang membatalkan sebanyak 3.143 Peraturan Daerah (Perda). Hal tersebut memberikan fakta empiris bahwa terdapat permasalahan-permasalahan pokok dalam pembentukan dan penataan peraturan perundang-undangan disemua kelembagaan terkait. Menurut Enny Nurbaningsih menyebutkan beberapa permasalahan hukum di daerah diantaranya: *Pertama*, Perda belum sepenuhnya bertujuan memecahkan masalah dan sering bertentangan dengan peraturan per-uu-an yang lebih tinggi. *Kedua*, Perda sering tidak aspiratif dan partisipatif, substansinya sering membebani masyarakat/dunia usaha. *Ketiga*, Penyusunan Raperda belum mendasarkan pada perencanaan yang jelas, terpadu dan sistematis, serta seringkali tidak terkait dengan RPJPD, RPJMD/Renstra SKPD (Kerangka Regulasi Daerah). Apalagi terkait dengan perencanaan pembangunan di tingkat nasional (Kerangka Regulasi nasional). *Keempat*, Pembentukan Perda belum didukung oleh kompetensi legal drafter dan/atau minimnya jumlah ahli perancangan yang memahami substansi secara komprehensif.

Permasalahan-permasalahan tersebut yang dalam pandangan Wicipto Setiadi dapat dipetakan kedalam tiga permasalahan mendasar, yakni *pertama*, permasalahan materil, *kedua*, permasalahan formal

(pra legislasi, proses legislasi, dan pasca legislasi) dan permasalahan kelembagaan. Masalah legislasi juga dipaparkan oleh BAPPENAS yang telah mengidentifikasi bahwa permasalahan penataan peraturan di Indonesia antara lain adalah multi tafsir, potensi konflik, tumpang tindih kewenangan, tidak taat asas, tidak harmonis/tidak sinkron antara peraturan perundang-undangan secara vertikal maupun horisontal, tidak ada dasar hukumnya, tidak adanya aturan pelaksanaannya, tidak konsisten, menimbulkan beban yang tidak perlu baik terhadap kelompok sasaran maupun kelompok yang terkena dampak. Salah satu contoh yang menunjukkan rendahnya kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah hasil kajian yang dilakukan oleh tim ahli Kementerian Negara Lingkungan Hidup pada bulan maret 2009 yang menunjukkan ada 12 (dua belas) peraturan perundang-undangan dalam bidang sumber daya alam yang saling tumpang tindih dan tidak sinkron satu sama lainnya.

Luasnya peta permasalahan tersebut memberikan suatu gambaran tentang langkah-langkah apa yang seharusnya ditempuh oleh para pemegang kekuasaan dalam membentuk dan menata kembali peraturan perundang-undangan di Indonesia. Benyamin Akzin mengemukakan bahwa norma hukum publik dibentuk oleh lembaga-lembaga negara, sebenarnya pembentukannya harus dilakukan secara lebih berhati-hati, sebab norma hukum publik ini

harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan masyarakat. Sudah seharusnya suatu produk legislasi dibentuk berdasarkan kepentingan politik kebangsaan, dan disisi yang lain tiap substansi produk hukum juga akan menunjukkan kepentingan-kepentingan dari penguasa.

Mekanisme penciptaan peraturan perundang-undangan salah satunya dibentuk melalui politik hukum, dengan demikian politik hukum yang responsif membuat suatu rancangan dan rencana pembangunan hukum nasional di Indonesia tercapai. Pencapaian pembangunan hukum akan mendorong pencapaian tujuan hukum yang selanjutnya mengarah pada terciptanya tujuan negara. Tujuan hukum untuk menciptakan suatu keadilan, kemanfaatan, ketertiban dan kepastian hukum tidaklah dengan mudah dapat dipenuhi apabila di dalam setiap hukum yang ada terkandung tujuan negara. Oleh karena itu dalam tulisan ini, akan membahas secara lebih mendalam bagaimana peranan politik hukum dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan terhadap pembentukan dan penataan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

PROBLEM LEGISLASI NASIONAL DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN

Secara teoritis menganalisa hubungan hukum dan politik, tidak dapat dilepaskan dari dua variabel yaitu hukum sebagai *dependent*

variable yang terpengaruh oleh politik sebagai *independent variable*. Artinya, bekerjanya hukum sangat dipengaruhi faktor politik yang berkuasa. Politik sebagai *independent variable* dibedakan atas politik yang demokratis dan politik yang otoriter, sedangkan hukum yang sebagai *dependent variable* dibedakan atas hukum yang responsif dan hukum yang ortodoks. Konfigurasi politik yang demokratis akan menghasilkan hukum yang responsif sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan menghasilkan hukum yang ortodoks atau konservatif.

Secara etimologis, konfigurasi diartikan sebagai susunan konstelasi kehidupan politik politik yang terdapat pada suatu masa, yang menggambarkan suatu keadaan politik pada masa tersebut serta kaitan, relevansi, pengaruh atau arti pentingnya untuk memahami atau menjelaskan politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Moh. Mahfud MD bahwa politik hukum adalah kebijakan resmi (*legal policy*) negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak akan diberlakukan (membuat aturan yang baru atau mencabut aturan yang lama) untuk mencapai tujuan negara.

Proses pembaharuan hukum ini sebenarnya telah berjalan lama. Namun demikian, cita-cita pembentukan hukum nasional dalam segala bidang kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara, belum tercapai sepenuhnya. Pembentukan hukum

nasional yang dimaksudkan dalam hal ini adalah pembentukan peraturan perundang-undangan nasional yang merupakan produk pembentuk undang-undang (badan legislatif), yang didasarkan pada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dan diakui sebagai hukum (*living law*). Hal ini terlihat dalam kehidupan sehari-hari masih ada berbagai kegiatan kehidupan manusia yang sebenarnya merupakan hukum yang hidup dalam masyarakat, namun belum ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Kondisi semacam ini dapat dipahami, karena kebutuhan hidup manusia serta kegiatan kehidupan manusia sangat banyak dan beragam, serta cepat sekali berubah dan berkembang, sedangkan peraturan perundang-undang tidak mungkin dapat menampung semua segi kehidupan manusia selengkap-lengkapinya dan sejelas-jelasnya.

Sehubungan dengan hal ini, Soedikno Mertokusumo menyatakan bahwa undang-undang itu mengatur peristiwa tetapi seringkali peristiwanya telah berkembang jauh, sedangkan undang-undangnya belum juga berubah. Oleh karena itu, tidak mengherankan kalau ada ungkapan *het recht hinkt achter de feiten aan*, yang berarti bahwa hukum itu ketinggalan dari peristiwanya. Yang dimaksudkan hukum di sini dengan sendirinya adalah hukum tertulis atau undang-undang. Perubahan undang-undang harus melalui prosedur, sehingga tidak dapat setiap saat dilakukan untuk menyesuaikan keadaan.

Secara umum, undang-undang dibuat oleh pembentuk undang-undang untuk melindungi kepentingan manusia, sehingga harus dilaksanakan dan ditegakkan. Akan tetapi, perlu diingat bahwa kegiatan dalam kehidupan manusia itu sangat luas, tidak terhitung jumlah dan jenisnya, sehingga tidak mungkin tercakup dalam suatu peraturan perundang-undangan secara tuntas dan jelasnya. Manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan mempunyai kemampuan terbatas, sehingga undang-undang yang dibuatnya, tidaklah lengkap untuk mencakup keseluruhan kegiatan kehidupannya, oleh karena itu tidak ada undang-undang yang lengkap selengkap-lengkapinya atau yang jelas sejelas-jelasnya.

Suatu undang-undang yang dibuat secara sepihak oleh pihak legislator, sangat mungkin kehadirannya akan ditolak karena tidak sesuai dengan rasa keadilan dalam masyarakat. Di sinilah arti pentingnya peran serta masyarakat dilibatkan dalam proses pembentukan undang-undang. Demokrasi partisipatoris diharapkan lebih menjamin bagi terwujudnya produk undang-undang yang responsif, karena masyarakat ikut membuat dan memiliki lahirnya suatu undang-undang. Adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang ini juga akan menjadikan masyarakat lebih bermakna dan pemerintah lebih tanggap dalam proses demokrasi, sehingga melahirkan pemerintahan

yang bermoral dan warga negara yang bertanggung jawab dalam masyarakat.

Pembentukan undang-undang yang berisi tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara merupakan bagian dari proses pengambilan keputusan yang bersifat publik. Keputusan publik yang berupa undang-undang ini akan mengikat dan berlaku bagi seluruh rakyat dalam suatu negara. Pembentukannya harus memberikan ruang publik bagi masyarakat luas untuk ikut berpartisipasi dalam proses pembentukannya. Masyarakat dapat berpartisipasi pada seluruh tahapan proses pembentukan undang-undang maupun memilih salah satu tahapan saja. Akan tetapi, bentuk partisipasi masyarakat ini berbeda meskipun ada pula yang sama antara satu tahapan dengan tahapan yang lain. Artinya, bentuk partisipasi masyarakat pada tahap sebelum legislatif tentu berbeda dengan bentuk partisipasi masyarakat pada tahap legislatif maupun tahap setelah legislatif.

Selain minimnya partisipasi masyarakat, permasalahan legislasi nasional adalah kewenangan DPD menjalankan fungsi legislasi dalam mengusulkan Rancangan Undang-Undang, kewenangan DPD ikut membahas dan memberi persetujuan atas RUU, keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas dan kewenangan DPD memberi pertimbangan terhadap RUU. Permasalahan selanjutnya adalah pembentukan undang-undang masih dirasakan bersifat sektoral baik di

lingkungan Pemerintah maupun di lingkungan DPR dan DPD. Keberadaan DPD sejak awal tidak dilengkapi dengan fungsi-fungsi tertentu secara eksplisit seperti halnya DPR. Oleh karena itu, kehadiran DPD dalam konteks pembentukan undang-undang di Indonesia tidak terlalu diperhitungkan oleh DPR. Alasannya karena DPD diberikan sedikit kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tertentu. Akibatnya keberadaan DPD sebagai lembaga negara baru di bawah bayang-bayang DPR dalam menjalankan fungsi legislasi.

Ketimpangan kewenangan legislasi antara DPD dan DPR, semestinya segera mendapatkan perhatian dengan melakukan perubahan undang-undang terkait. Terlebih setelah beberapa kali putusan Mahkamah Konstitusi, kewenangan DPD diperkuat sehingga menjadi seimbang dengan DPR dalam undang-undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kesempatan ini perlu segera direspon oleh DPD agar keluhan selama ini terkait kewenangan DPD dalam bidang legislasi yang amat terbatas tidak terjadi pada masa yang akan datang. Selain itu kewenangan tersebut harus dijalankan secara konsekuen dan konsisten.

POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Pembentukan DPD sebagai lembaga negara baru diberikan kewenangan dalam fungsi legislasi pembentukan peraturan perundang-undangan, yang kemudian melahirkan persoalan terkait siapa lembaga pembentuk undang-undang di Indonesia. Sebelum Perubahan UUD 1945, secara tegas dinyatakan bahwa pembentuk undang-undang adalah Presiden dan DPR. Pembagian wewenang membentuk undang-undang sangat jelas, sehingga tidak pernah memunculkan persoalan ketatanegaraan. Persoalan yang muncul pada waktu bukan berkaitan dengan wewenang, melainkan persoalan pelaksanaan kewenangan yang sudah dimiliki, khususnya oleh DPR. Pada waktu itu, DPR belum dianggap berdaya sebagai lembaga yang melaksanakan fungsi legislasi, sehingga dianggap sebagai lembaga pemberi stempel atas semua rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden, pada waktu itu juga belum ada perebutan kewenangan terkait fungsi legislasi.

Pasca perubahan UUD Tahun 1945, persoalan justru muncul dengan terbentuknya lembaga baru DPD, yang mendapatkan fungsi legislasi mendampingi DPR yang sudah lebih dulu lahir. MPR sebagai lembaga pengubah UUD 1945 melahirkan DPD dengan melakukan perubahan unsur utusan daerah yang semula pelengkap anggota DPR di dalam

keanggotaan MPR. Kemunculan DPD lebih ditujukan untuk membantu tugas dan fungsi DPR dalam proses pembentukan undang-undang, oleh karena itu pemberian fungsi legislasi kepada DPD dianggap belum sepenuh hati.

UUD hasil perubahan sebenarnya tidak menyebutkan bahwa DPD memiliki fungsi legislasi. Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan pembentukan perundang-undangan, untuk memperkuat sistem presidensial sebagai penguatan amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 5 Undang-Undang Dasar 1945 memberikan amanat kepada pemerintah sebagai salah satu pemegang kekuasaan legislasi di Indonesia. Fungsi legislasi kemudian dipersoalkan oleh DPD karena tidak dianggap seimbang dengan fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPR, bahkan persoalan keseimbangan fungsi legislasi dibawa ke Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XX/2012 menegaskan bahwa, DPD RI mempunyai kewenangan yang setara dengan Pemerintah dan DPR dalam menjalankan fungsi legislasi terkait dengan otonomi daerah, hak/kewenangan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU, keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas dan kewenangan DPD memberi pertimbangan terhadap RUU APBN.

Setelah perubahan UUD 1945, terdapat beberapa lembaga negara yang secara eksplisit diberi wewenang dalam pembentukan undang-undang. Selain itu, dalam UUD 1945 setelah perubahan ketiga pada tahun 2001, terdapat beberapa lembaga negara yang diberi kewenangan dalam mengeluarkan produk hukum selain undang-undang. Kewenangan tersebut diberikan kepada MPR, DPR dan DPD, bahkan pemerintahan daerah dan DPRD. Secara khusus, lembaga yang berwenang dalam pembentukan undang-undang justru menimbulkan masalah, karena ketidaktegasan rumusan UUD 1945. Hal itu kemudian dianggap sebagai sumber persoalan terkait dengan lembaga yang berwenang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Secara berturut-turut beberapa lembaga negara yang mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan produk hukum tertentu sebagai berikut:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (Pasal 3 ayat (1))
2. Presiden (Pasal 5 ayat (1), dan ayat (2), Pasal 20 Ayat (4) dan Pasal 22 Ayat (1).
3. Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 20, Pasal 20A, dan Pasal 22 Ayat (2).
4. Dewan Perwakilan Daerah. (Pasal 22D).

Berdasarkan rumusan Pasal-pasal di atas, kewenangan lembaga-lembaga negara tersebut dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

No.	Lembaga	Jenis PPU	Dasar Hukum	Keterangan
1	MPR	Undang-Undang Dasar	Pasal 3 ayat (1)	Mengubah dan Menetapkan
		Keputusan MPR	Pasal 7B ayat (7)	Mengambil dan Menyetujui
2	Presiden	Undang-Undang	Pasal 5 ayat (1)	Mengajukan RUU
			Pasal 20 ayat (2)	Membahas dan Menyetujui bersama DPR.
			Pasal 20 ayat (4)	Mengesahkan RUU
		Peraturan Pemerintah	Pasal 5 ayat (2)	Menetapkan
		Perpu	Pasal 22 ayat (1)	Menetapkan
3	DPR	Undang-Undang	Pasal 20 ayat (1)	Membentuk
			Pasal 20 ayat (2)	Membahas dan Menyetujui bersama Presiden.
		Perpu	Pasal 22 ayat (2)	Memberikan Persetujuan
4	DPD	Undang-Undang	Pasal 22D ayat (1)	Dapat Mengajukan RUU ke DPR terkait Otda.
			Pasal 22 ayat (2)	Ikut membahas RUU.

Tabel tersebut menunjukkan bahwa kewenangan DPD dalam pembentukan undang-undang sangat terbatas jika dibandingkan dengan DPR, DPD hanya diberikan fungsi untuk mengajukan RUU kepada DPR dan ikut memahasnya. Sementara itu DPR memiliki wewenang merencanakan, menyusun dan membahas RUU, memberikan persetujuan terhadap Perpu. Dengan demikian design awal DPD dalam UUD 1945, sudah membatasi kewenangan DPD.

POLITIK HUKUM PENATAAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDOENSIA.

1. Pemisahan Produk Hukum Nasional dengan Daerah.

Permasalahan-permasalahan pemebentukanPeranturanPerundang-Undangan di Indoonesia menurut Wicipto Setiadi dapat dipetakan kedalam tiga permasalahan mendasar, yakni *pertama*, permasalahan materil, dalam permasalahan materil, ada beberapa hal yang sering dilanggar seperti, dasar konstitutional, keinginan vs kebutuhan, tumapng tindak peraturan, daya laku vs daya guna, perkembangan masyarakat dan iptek yang cepat berubah. *Kedua*, permasalahan formal (pra legislasi, proses legislasi, dan pasca legislasi), tahap pra legislasi terdiri atas kualitas penelitian/ pengkajian, penentuan prioritas dalam prolegnas, kualitas naskah akademik, penyusunan RUU, partisipasi masyarakat. Adapun

permasalahan tahap proses legislasi yang sering diabaikan adalah tingkat mekanisme pembahasan dan Partisipasi masyarakat, sedangkan permasalahan pasca legislasi yang sering dialami adalah mekanisme diseminasi, budaya hukum masyarakat. Pemasalahan terakhir yang sering dialami adalah permasalahan kelembagaan seperti ego sektoral kelembagaan dan ego kedaerahan.

Ketiga, permasalahan permasalahan implementasi peraturan di Indonesia. Permasalahan ini antara lain multi tafsir, potensi konflik, tumpang tindih kewenangan, tidak taat asas, tidak harmonis/tidak sinkron antara peraturan perundang-undangan secara vertikal maupun horisontal, tidak ada dasar hukumnya, tidak adanya aturan pelaksanaannya, tidak konsisten, menimbulkan beban yang tidak perlu baik terhadap kelompok sasaran maupun kelompok yang terkena dampak. Dari berbagai permasalahan yang telah dijelaskan diatas, untuk mengatasinya maka diperlukan suatu langkah yang tepat, cepat dan progresif. Langkah yang bisa diambil oleh semua instansi terkait yakni pemisahan produk hukum nasional maupun daerah baik yang bersifat pengaturan (*regelling*) maupun penetapan (*beschiking*).

Literatur-litaratur hukum telah menjelaskan suatu prinsip umum hukum (*general principe of law*) yang telah diterima secara universal bahwa pada prinsipnya kaidah/norma hukum dapat dibedakan kedalam dua bentuk, yakni pengaturan (*regelling*) maupun

penetapan (*beschiking*). Keputusan dalam hal ini merupakan instrument hukum yang berisi ketetapan/keputusan yang bersifat individual, konkrit, dan berlaku khusus (terbatas). Sedangkan peraturan merupakan instrument hukum yang bersifat umum, berisi pengaturan, berlaku serta mengikat untuk umum.

Politik hukum perundang-undangan di Indonesia menghendaki adanya purifikasi antara peraturan dan keputusan, karena memang terdapat perbedaan yang sangat prinsipal diantara keduanya. Perbedaan tersebut setidaknya-tidaknya meliputi tiga hal yaitu, *pertama*, perbedaan isi dan sifat. Peraturan berisi norma hukum yang berlaku dan mengikat umum (*regeling*). Keputusan berisi suatu penetapan atau keputusan yang sifatnya individual, final, dan konkret. *Kedua*, perbedaan cara melawannya. Upaya hukum untuk melawan/menggugat peraturan dilakukan melalui mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*). Untuk undang-undang melalui MK, sedang untuk peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang melalui MA. Upaya hukum untuk melawan/membatalkan keputusan dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). *Ketiga*, perbedaan kekuatan berlaku dan mengikatnya.

Dengan diundangkannya suatu peraturan di dalam Lembaran Negara atau Berita Negara, maka peraturan tersebut memiliki daya

berlaku dan mengikat umum (*binding force*). Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 87 UU Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Hal tersebut dimaksudkan agar semua orang mengetahui adanya peraturan yang dimaksud sehingga dengan dimikian berlakulah asas fiksi hukum *iedereen wordht geacht de wet te kennen*. Artinya setiap orang dianggap mengetahui hukum. Oleh karena itu tidak ada alasan bagi yang melanggar hukum bahwa ia tidak mengetahui hukumnya. Suatu keputusan/ketetapan tidak dipersyaratkan untuk diundangkan dalam Lembaran Negara atau Berita Negara karena keputusan/ketetapan tidak dimaksudkan untuk berlaku dan mengikat umum.

Berdasarkan penjelesan tersebut jelaslah perbedaan antara peraturan dan keputusan. Keduanya memiliki perbedaan yang prinsip, baik dari segi isi, penggunaan, serta kekuatan berlaku dan mengikatnya. Sebagaimana dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa pengaturan yang menghasilkan norma yang bersifat mengatur (*regelingsdaad*) seharusnya tidak dituangkan dan disebut dengan istilah lain kecuali "peraturan." Untuk lebih jelasnya penulis mencoba memberikan gambaran melalui tabel dibawah ini:

Produk Hukum Nasional	Produk Hukum Daerah		
	<i>Beschiking</i>	<i>Regelling</i>	<i>Beschiking</i>
<i>Regelling</i> UU/Perppu	Keputusan Presiden	Perda Provinsi	Keputusan Kepala Daerah (Provinsi)
Peraturan Pemerintah	Instruksi Presiden	Perda Kabupaten/Kota	Keputusan Kepala Daerah (Kabupaten/Kota)
Peraturan Presiden	Keputusan Menteri	Peraturan Kepala Daerah	Instruksi Kepala Daerah
Peraturan Menteri	Instruksi Menteri	Peraturan Desa	Keputusan Kepala Desa

Kesalahan atau kekeliruan dalam prosedur pembentukan suatu kaidah hukum akan berimplikasi pada keabsahan kaidah tersebut dan oleh karenanya dapat dimintakan pengujian melalui pengujian formil kepada lembaga yang berwenang (uji formil undang-undang melalui MK, uji formil peraturan perundang-undangan melalui MA, dan pengujian formil KTUN melalui PTUN). Pengujian formil itu sendiri menyangkut penilaian dan pengujian terhadap ketepatan bentuk (peraturan atau keputusan/ketetapan), lembaga/pejabat yang berwenang membentuknya, tata cara pembentukannya dan hal-hal lain yang tidak termasuk kedalam cakupan uji materi.

Kesalahan atau kekeliruan dari segi substansi/ materi muatan suatu kaidah hukum akan mengakibatkan dokumen tersebut diuji materi (*materiil reviview*) dan dibatalkan oleh lembaga yang berwenang mengujinya. Pengujian dari segi materi ini sesuai dengan namanya tentu saja merupakan suatu

penilaian atas ketepatan dan kesesuaian materi atau isi daripada suatu kaidah hukum. Demikian juga kekeliruan penggunaan dan penuangan kaidah hukum yang seharusnya diberi baju hukum "peraturan" menjadi "keputusan" atau sebaliknya, menurut penulis dapat dimohonkan pengujian secara formil.

Selain langkah-langkah yang telah disebutkan diatas, pembenahan sistem pembentukan peraturan secara umum sebagaimana teori yang disampaikan oleh Freidman, yaitu: (1) struktur hukum yaitu sistem hukum, yang terdiri atas bentuk hukum, lembaga-lembaga hukum, perangkat hukum. Penataan kembali terhadap struktur dan lembaga-lembaga hukum yang ada dengan meningkatkan sumber daya manusianya yang berkualitas. (2) Substansi hukum yaitu nilai-nilai atau asas-asas yang terkandung dalam aturan tersebut yang mengandung unsur keadilan. Dengan Perumusan kembali hukum yang berkeadilan. (3) budaya hukum yaitu terkait dengan profesionalisme para penegak hukum

dalam menjalankan tugasnya serta kesadaran masyarakat dalam menaati hukum.

2. Memaksimalkan Peran DPD dalam Proses Pengawasan Produk Hukum Daerah

Pembentukan DPD tidak hanya agar daerah ada yang mewakili serta ikut mengelola kepentingan daerah di tingkat pusat, tetapi juga untuk meningkatkan peran daerah dalam penyelenggaraan negara. Kiprah DPD juga diarahkan untuk mengikutsertakan daerah dalam menentukan politik negara dan pengelolaan negara, sesuai ruang lingkup tugas fungsi DPD sebagai lembaga legislatif, yakni membentuk undang-undang dan penyelenggaraan pemerintahan, serta mengambil putusan mengenai besar dan penggunaan anggaran negara (terutama untuk kebutuhan daerah-daerah).

Merujuk payung hukum, Pasal 22D UUD 1945 ayat (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Sesuai tugas dan wewenang DPD yang tercantum dalam Pasal 22D UUD 1945, maka materi usulan RUU yang disusun DPD kepada DPR adalah berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Usulan RUU dari DPD tersebut disusun mendasarkan kepada visi sebagai berikut.

1. Mendorong perkembangan demokrasi, keterbukaan, dan akuntabilitas di daerah dan pusat.
2. Melindungi dan mengarahkan hasil eksploitasi sumber daya daerah untuk kemajuan dan kesejahteraan daerah.
3. Mengatur sumbangsih hasil eksploitasi sumber daya daerah untuk kepentingan negara secara demokratis dan adil.
4. Meningkatkan penghargaan dan penghormatan hukum agama, hukum adat, serta masyarakat adat yang hidup dan berkembang di daerah.
5. Meningkatkan peran daerah-daerah dalam memajukan dan memperkuat negara.
6. Meningkatkan hubungan Daerah dan Pusat yang adil dan demokratis.
7. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam bingkai NKRI.

Lebih lanjut secara konstitusional DPD ikut membahas bersama

DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan Pusat dan Daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan oleh pemerintah atau hak inisiatif DPR. DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersama dengan pemerintah pada awal Pembicaraan Tingkat I sesuai Peraturan Tata Tertib DPR. Selain itu, DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama. Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang.

Sebagai lembaga aspirasi daerah, DPD seyogyanya menempatkan hukum dengan melihat tuntutan desentralisasi daerah, dengan menciptakan suatu harmonisasi yang menyeluruh antara peraturan perundang-undangan dengan prinsip-prinsip otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Artinya penataan mekanisme pengelolaan kebijakan dengan kewenangan yang lebih besar harus diberikan masyarakat dan

daerah. Jika dikontekskan dengan filosofi lahirnya DPD sebagai lembaga penyalur aspirasi daerah akan ada pijakan yuridis secara konstitusional untuk dapat melakukan pengawasan terhadap produk hukum daerah.

3. DPD Memegang Kekuasaan Membentuk Undang-Undang.

Kelemahan DPD sebagai pemegang fungsi legislasi dapat diperbaiki dan diperkuat dengan penempatan DPD sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. DPD juga menjadi pihak yang memiliki kekuasaan dalam membentuk undang-undang dengan DPR dan Presiden. Fungsi tersebut semestinya meliputi semua tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana halnya presiden dan DPR, kecuali melakukan pengesahan dan pengundangan. Oleh karenanya, DPD seharusnya dapat merencanakan, menyusun dan membahas RUU. Dengan demikian, DPD benar-benar menjadi suatu lembaga legislatif yang memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang dalam arti sebenarnya bukan hanya sebagai lembaga pembantu DPR.

4. DPD Memegang Kekuasaan Membentuk Undang-Undang.

Langkah lain yang penting adalah suatu RUU yang sudah dibahas bersama oleh Presiden, DPR dan DPD semestinya diberikan persetujuan terlebih dahulu oleh DPD, semestinya

suatu RUU tidak dapat disahkan oleh Presiden menjadi undang-undang, kewenangan ini menjadi penting untuk menyeimbangkan kewenangan yang selama ini hanya dipegang oleh DPR dan mengesampingkan DPD. Dengan demikian, peran DPD akan bertambah besar dengan diberikannya kesempatan untuk memberikan persetujuan bersama dalam pembentukan undang-undang, untuk mewujudkannya diperlukan amandemen ketentuan-ketentuan mengenai DPD dalam UUD 1945.

PENUTUP

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan di atas, maka ditarik sebuah kesimpulan bahwa pertama, permasalahan legislasi nasional adalah kurangnya partisipasi masyarakat dalam tahap penyusunan dan pembahasan peraturan perundang-undangan, kewenangan DPD menjalankan fungsi legislasi dalam mengusulkan Rancangan Undang-Undang, kewenangan DPD ikut membahas dan memberi persetujuan atas RUU, keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas dan kewenangan DPD memberi pertimbangan terhadap RUU dan Permasalahan selanjutnya adalah pembentukan undang-undang masih dirasakan bersifat sektoral baik di lingkungan Pemerintah maupun di lingkungan DPR dan DPD. Keberadaan DPD sejak awal tidak dilengkapi dengan fungsi-fungsi tertentu secara eksplisit seperti halnya DPR. Oleh karena itu, kehadiran DPD

dalam konteks pembentukan undang-undang di Indonesia tidak terlalu diperhitungkan oleh DPR. Alasannya karena DPD diberikan sedikit kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tertentu. Akibatnya keberadaan DPD sebagai lembaga negara baru di bawah bayang-bayang DPR dalam menjalankan fungsi legislasi. Kedua, politik hukum penataan kembali peraturan perundang-undangan di Indonesia dilakukan dengan cara yaitu pemisahan produk hukum nasional dengan daerah, memaksimalkan peran DPD dalam proses pengawasan produk hukum daerah, DPD Memegang Kekuasaan Membentuk Undang-Undang dan DPD Memberikan Persetujuan Bersama atas RUU.

Daftar Pustaka

Abdul Kadir Jaelani, "DPD: Antara Ada dan Tiada", *Makalah Focus Group Discussion tentang "Penataan Kewenangan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia"*, diselenggarakan oleh Badan Pengkajian MPR RI Tanggal 15 September Tahun 2018.

Abdul Kadir Jaelani, "Refleksi Terhadap Hubungan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah", *Makalah Focus Group Discussion tentang "Penataan Kewenangan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia"*, diselenggarakan oleh Badan Pengkajian MPR RI Tanggal 20 September Tahun 2018.

A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto, *1988 Hukum dan Perkembangan Sosial Buku Teks Sosiologi Hukum*, Sinar Harapan, Jakarta.

Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan, BAPPENAS, "Paper Penelitian Pemetaan Hasil Identifikasi terhadap Undang-Undang Sektor yang Berpotensi Bermasalah" *Makalah* disampaikan pada Workshop Koordinasi Strategis Analisa Peraturan Perundang-Undangan, Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan, BAPPENAS, Jakarta 5 Desember 2012.

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2010, *Pedoman Pengharmonisan, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan*.

Enny Nurbaningsih, "Peningkatan Kualitas Perda dalam Menghadapi Era Globalisasi", *Bahan Kuliah Umum Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dengan Tema Refleksi 71 Tahun Indonesia Merdeka: Peran Pemerintahan Daerah Dalam Mewujudkan Tatanan Masyarakat Yang Kuat Di Era Masyarakat Ekonomi Asean*, Pada Hari Jum'at 12 Agustus 2016.

Federal & State Cases, 1803, *Combined Marbury and Madison*, Supreme Court of the United States, 5 U.S. 137; 2 L. Ed. 60; 1803 U.S. LEXIS 352; 1 Cranch 137, February 24, 1803.

Hamdan Zoelva, 2011, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.

Heriyono Tardjono, Reorientasi Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia, *Jurnal Renaissance* Volume 1 No. 02 | Agustus 2016.

Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perihal Undang-Undang*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Jimly Asshiddiqie, 2010, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta.

Lawrence M. Friedman, 1973, *A History of American Law*, Simon and Schuster, New York, , juga dalam Lawrence M. Friedman, *American Law; an Introduction*, W.W. Norton and Company, New York, 1984.

Lia Riesta Dewi dan Arief Ainul Yaqin, 2012, *Mengenal Hukum melalui Pengantar Hukum*, Dinas Pendidikan Provinsi Banten, Serang.

Mardian Wibowo, "Menakar Konstitusionalitas sebuah Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pengujian Undang-Undang", *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 2, Juni 2015.

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

Michel Rosenfeld & Andrew Arato, 1998, *Hobbes on Law and Democracy, Critical Exchange*, University of California Press, Berkeley.

Mien Rukmini, 2007, *Perlindungan HAM Melalui Asas Praduga Tidak Bersalah dan Asas Persamaan Kedudukan Dalam Hukum Pada Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Alumni, Bandung.

Moh. Mahfud MD, "Politik Hukum dalam Perda Berbasis Syari'ah", *Jurnal Hukum "IUS QUIA IUSTIUM"*, Vol. 14, No. 1, Januari 2007.

Moh. Mahfud MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen*, LP3ES, Jakarta.

Moh. Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.

Muchsan, 1981, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.

oedarto, 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung.

R. Wiratno, Dkk (Penerjemah), 1988, *Ahli Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, PT. Pembangunan, Jakarta.

Ridwan H.R, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Samsul Wahidin, 2007, *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Samsul Wahidin, 2014, *Distribusi Kekuasaan Negara Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Satjipto Raharjo, 2004, *Sosiologi Hukum Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Muhammadiyah Universty Press, Surakarta.

Soehino, 1986, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta.

PELUANG DAN TANTANGAN DALAM PENATAAN SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Abdul Kadir Jaelani

Abstrak

Proliferasi kewenangan legislasi berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 tidak diiringi oleh fungsi sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang optimal. Masing-masing pihak memiliki argumen yang kuat dalam mempertahankan suatu peraturan dalam daftar Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Akibatnya melahirkan situasi hukum yang serba multitafsir, konfliktual dan tidak taat asas yang pada ujungnya menciptakan tidak harmonisnya antara satu peraturan dan peraturan yang lain. Adapun peluang dan tantangan dalam penataan sistem peraturan perundang-undangan yang obesitas dan over regulation memerlukan proliferasi penanganan dengan cara yaitu, menginventarisasi regulasi dengan penguatan pengawasan kuantitas regulasi, pembuatan database peraturan perundang-undangan nasional dan penghapusan hierarki peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci: Peraturan Perundang-Undangan, Legislasi dan Obesitas Hukum.

PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara yang menganut sistem hukum kontinental dengan sendi utama hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) yang memerlukan tertib hukum yang terbangun secara hirarkis dalam proses pembentukannya. Tertib hukum tersebut harus dimulai dari tahap perencanaan sampai dengan pengundangan produk hukum yang dihasilkan, karena hukum pada dasarnya dipahami sebagai sarana menata perilaku masyarakat menjadi lebih baik dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan nasional yakni masyarakat yang adil dan 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 1945.¹

Dalam sistem hukum kontinental, hirarki peraturan perundang-undangan mengandung makna peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan perundang-undangan yang

lebih rendah hanya dapat dibentuk jika ada delegasi dari peraturan yang lebih tinggi. Kejelasan hirarki ini akan terkait dengan keabsahan peraturan yang dibuat. Dengan demikian akan memberi arahan bagi pembentuk peraturan perundang-undangan yang mempunyai kewenangan untuk membentuk hukum yang tertib dan sejalan dengan substansi UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang merupakan norma hukum tertinggi di negara Indonesia.²

Muatan UUD 1945 menganut pembagian kekuasaan secara horisontal dan vertikal. Sistem pembagian kekuasaan secara horisontal diwujudkan dalam bentuk lembaga-lembaga negara beserta kekuasaan yang melekat pada dirinya, sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal dilaksanakan melalui politik hukum legislasi, yang memberikan kewenangan kepada Presiden³ dan Dewan Perwakilan Rakyat⁴ untuk membentuk dan menetapkan undang-undang.⁵ Salah satu masalah penting yang menjadi agenda reformasi hukum adalah penataan peraturan perundang-undangan, walaupun telah memiliki beberapa instrumen hukum yang mengatur tentang sistem peraturan perundang-undangan, namun terdapat berbagai kerancuan terutama

1) Enny Nurbaningsih, dkk, 2009, "Pengawasan terhadap Produk Hukum Daerah dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Hukum Nasional", Laporan Penelitian, Kerjasama Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dengan Pusat Kajian Dampak Regulasi dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 1.

2) Ahmad Sururi, "Analisis Formulasi Instrumen Simplifikasi Regulasi Menuju Tatahan Hukum yang Terintegrasi dan Harmonis", Jurnal Ajudikasi Universitas Serang Raya, Vol.1 No.2 Desember 2017, hlm. 15-26.

3) Lihat Pasal 5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

4) Lihat Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

5) Lihat Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

terkait jenis, lembaga yang berwenang mengeluarkan dan tata urutannya.⁶

Pada awal Orde Baru, upaya penertiban peraturan perundang-undangan pernah dilakukan melalui Ketetapan MPRS No.XIX/MPRS/1966 tentang peninjauan kembali produk-produk legislatif negara di luar produk MPRS yang tidak sesuai dengan UUD 1945. Selain ketetapan tersebut, MPRS juga mengeluarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1996 tentang Memorandum DPRGR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundang-Undangan Republik Indonesia.⁷ Pada masa reformasi, tepatnya pada

Sidang Umum Tahun MPR 2000 tuntutan perubahan tersebut direspon oleh MPR dengan mengeluarkan Tap. No. III/IV//MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 2 Tap. MPR tersebut menetapkan, bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan tiukum di bawahnya. Tata urutan peraturan perundang-undangan RI adalah UUD 1945, Ketetapan MPR RI, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah,

Keputusan Presiden dan Peraturan Daerah.⁸

Pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memiliki banyak problematika, diantaranya *pertama*, kewenangan DPD menjalankan fungsi legislasi dalam mengusulkan Rancangan Undang-Undang, kewenangan DPD ikut membahas dan memberi persetujuan atas RUU, keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas dan kewenangan DPD memberi pertimbangan terhadap RUU.⁹

Kedua, pembentukan undang-undang masih dirasakan bersifat sektoral baik di lingkungan Pemerintah maupun di lingkungan DPR dan DPD. Hal ini ditandai dengan banyaknya UU yang dijudicial review dan usulan RUU dalam prolegnas belum berdasarkan kebutuhan akan suatu UU dan

6) Syihabudin, "Kajian Terhadap Jenis dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia", Jurnal Hukum, Vol. 10., No.23, Mei Tahun 2008, hlm. 46-47.

7) Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1996 tersebut ditentukan jenis peraturan perundang-undangan dengan tata urutan: UUD RI 1945, Tap. MPR, UU/Perpu, PP, Kepres, dan Peraturan-Peraturan pelaksana lainnya, seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lain. Menurut Bagir Manan, jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang diatur Tap. MPRS di atas ternyata lebih luas daripada yang diatur dalam UUD 1945, tetapi lebih sempit dibandingkan dengan kenyataan yang ada. Dalam praktiknya terdapat peraturan perundang-undangan lain yang tidak disebutkan di atas, khususnya adalah Peraturan Tingkat Daerah. Disarikan dari Bagir Manan, 1992, Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia, Ind-Hill, Jakarta, hlm. 25.

8) Berdasarkan Tap No. 1/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960-2003, ditentukan bahwa Tap. No III/MPR/2000 digolongkan sebagai Ketetapan MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya UU.

9) Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XX/2012.

kebutuhan yang objektif dan empirik. Disamping proses legislasi bukanlah proses yang steril dari kepentingan politik, permasalahan ini dapat terjadi dikarenakan pengaturan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak secara tegas mengatur materi muatan UU. *Ketiga*, pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dalam Pasal 22 ayat (1) UUD Tahun 1945 menyatakan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Lebih lanjut, Pasal 22 (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut. Pengaturan mengenai lembaga dan landasan hukum yang mencabut belum ada pengaturan yang jelas dan rigid. *Keempat*, Tarik ulur antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, pada tahap pembentukan Perda maupun tataran peraturan pelaksanaannya. Ketidaksinkronan antara kedua UU tersebut terdapat pada dua istilah berbeda untuk maksud yang sama yaitu program legislasi daerah sebagaimana tertera Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan program

pembentukan Perda sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.¹⁰

Dalam tataran implementasi peraturan perundang-undangan dapat menimbulkan permasalahan, misalnya adanya inkonsistensi atau disharmoni dan *over regulasi*. Meminjam istilah Richard Susskind menyebutkan bahwa *hyper regulations* atau obesitas hukum dan *over rugulation*.¹¹ Penyebabnya adalah penyusunan regulasi yang dilakukan secara TSM (tidak terstruktur dan tidak sistematis namun masif) dan regulasi yang saling tumpang (dan tumbang) tindih (serta menindih) merupakan faktor akut yang justru melahirkan ke (tidak) pastian hukum, kesenjangan perlakuan dihadapan hukum, dan alienisasi HAM. Dalam kurun 2000-2017 terdapat 35.901 peraturan, terdiri 1 UUD yaitu UUD 1945, Peraturan Daerah (Perda) yaitu sebanyak 14.225 Perda, Peraturan Menteri (Permen) sebanyak 11.873 Permen dan peraturan lembaga non kementerian sebanyak 3.163 peraturan.¹²

Proses penyelarasan dan pendisiplinan akan sulit dilakukan karena jumlah peraturan yang ada sangat banyak dan cenderung sudah *over regulated* sehingga proses penyelarasan dan pendisiplinan tidak mudah untuk dilakukan.¹³

¹⁰⁾ Enny Nurbaningsih, dkk, 2016, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, hlm.1-5.

¹¹⁾ Bayu Dwi Anggono, "The Politics of Law On The Formation of Responsive, Participative and Populist Legislation ", International Journal of Business, Economics and Law, Vol. 9, Issue 4 , April 2016.

¹²⁾ Wicipto Setiadi, "Dinamika Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", Bahan Kuliah Hukum Peraturan Perundang-Undangan Magister Hukum Tahun 2017. Baca juga Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2016, Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2016, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, hlm. 10.

¹³⁾ Andi Sandi Ant.T.T., "Refleksi Terhadap Pembatalan Produk Hukum Daerah", Makalah Lecture on Law and Judicial Review: Konstitusionalitas Kewenangan Kemendagri dalam Membatalkan Perdadi Era Otonomi Daerah, Diselenggarakan oleh Keluarga Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta, 28 September 2016.

Permasalahan tersebut, apabila tidak diatasi akan menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat dan menghambat penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini menimbulkan pemikiran dan kajian terhadap evaluasi terhadap penataan peraturan perundang-undangan yang ada (*existing*) saat ini. Lemahnya evaluasi penataan peraturan perundang-undangan (*existing*) dikarenakan belum adanya lembaga, standar atau metode yang memadai dalam melakukan evaluasi penataan atau tahap evaluasi (*ex-post evaluation*) peraturan perundang-perundangan (*existing*) belum diatur secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.¹⁴

Tulisan ini memfokuskan diri pada masalah bagaimana peluang dan tantangan dalam penataan sistem sistem peraturan perundang-undangan ditengah adanya hyper regulations atau obesitas hukum dan *over rugulation* serta langkah konkrit yang bisa dilakukan dalam pembentuk peraturan perundang-undangan untuk menata sistem peraturan perundang-undangan.

Istilah dan Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Hukum Tata Negara Indonesia membagiempatistilahdalammenyebut peraturan perundang-undangan,

yaitu pertama, peraturan negara, kedua, peraturan perundangan, ketiga, perundang-undangan dan keempat, peraturan perundang-undangan.¹⁵ Dalam bahasa Belanda, dikenal Istilah *wet*, *wetgeving*, *wettelijke regels* atau *wettelijke regeling(en)*. Istilah *wet* sendiri dibedakan antara *wet in formele zin* (undang-undang dalam arti formal) dan *wet in materiele zin* (undang-undang dalam arti material). Istilah perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan berasal dari Istilah *wettelijke regels*. Sedangkan istilah peraturan negara mungkin merupakan terjemahan dari *staatsregeling*.¹⁶

Istilah peraturan negara dipergunakan oleh Solly Lubis. Lubis juga mempergunakan istilah peraturan perundang-undangan dan perundang-undangan, tetapi yang dimaksudkan dari kedua istilah ini adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara. Sedangkan bila yang dimaksudkan adalah peraturan yang dilahirkan dari perundang-undangan, disebut peraturan (negara) saja.¹⁷ Soehino menggunakan istilah peraturan perundangan. Istilah ini pernah dipergunakan dalam Tap. MPRS No. XX/MPRS/1966 sebagaimana tercantum dalam judul ketetapan tersebut, yaitu Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik

¹⁴) Putera Astomo, "Pembentukan Undang-Undang dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional di Era Demokrasi", Jurnal Konstitusi, Vol.11, No.3 September 2014.

¹⁵) Lihat Abdul Kadir Jaelani, "Implikasi Berlakunya Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal di Kota Mataram dan Kabupaten Lombok Timur" Tesis, Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, 2017, hlm.53-55.

¹⁶) Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia, Mandar Maju, Bandung, hlm. 15-16.

¹⁷) M. Solly Lubis, 1989, Landasan dan Teknik Perundang Undangan, Mandar Maju, Bandung, hlm. 1-2.

Indonesia.¹⁸

Soejito dan Amiroeddin Syarif menggunakan istilah perundang-undangan, pendapat tersebut didasarkan pada dua konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu terdapat pada BAB IV Konstitusi RIS 1949 dengan rumusan perundang-undangan dan BAB III UUDS 1950 dengan rumusan yang sama.¹⁹ Adapun istilah peraturan perundang-undangan diantaranya dipergunakan oleh A. Hamid S. Attamimi,²⁰ R. Sri Soemantri M, Bagir Manan, Maria Farida Indrati Soeprapto dan Djoko Prakoso.²¹ Di samping itu, istilah ini juga yang dipergunakan dalam Tap. No. III/MPR/2000, Undang-Undang No. 5 Tahun 1956 tentang Peradilan Tata Usaha Negara,²² Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang²³ dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.²⁴

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.²⁵ Pendapat ini sejalan dengan Enny Nurbaningsih yang mengatakan peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.²⁶ Pemberlakuan peraturan perundang-undangan haruslah sesuai dengan kaidah hukum yang ada. Ketentuan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi. Sebagai sumber hukum yang mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia berawal dengan TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966, yang kemudian dinyatakan tidak berlaku lagi dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang²⁷. Kemudian di Tahun 2011 lahir Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang²⁸, dengan sendirinya menciptakan hierarki baru peraturan

18) Soehino, 2003, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-Undang²⁹*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 1. Baca juga Soehino, 1997, *Hukum Tata Negara, Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 1.

19) Syihabudin, "Kajian Terhadap Jenis dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undang³⁰ Indonesia", hlm. 49.

20) Menurut Maria Farida, Peraturan perundang-undangan adalah terjemahan dari istilah Belanda *wettelijke regeling*. Kata *wet* umumnya diterjemahkan dengan undang-undang. Sehubungan dengan kata dasar undang-undang, maka terjemahan *wettelijke regeling* adalah peraturan perundang-undangan. Disarikan dari Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-Undang³¹*, Dasar dan Pembentukannya, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 53-55.

21) *Ibid.*

22) Lihat Pasal 1 angka (1), angka (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1956 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

23) Lihat Pasal 1 angka (1), angka (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang³².

24) Lihat Pasal 1 angka (1), angka (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.

25) Lihat Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang³³.

26) Enny Nurbaningsih, "Peningkatan Kualitas Perda dalam Menghadapi Era Globalisasi", Bahan Kuliah Umum Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dengan Tema Refleksi 71 Tahun Indonesia Merdeka: Peran Pemerintahan Daerah Dalam Mewujudkan Tatanan Masyarakat Yang Kuat Di Era Masyarakat Ekonomi Asean, Pada Hari Jum'at 12 Agustus 2016.

perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.²⁷

Hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia telah mengalami empat kali perubahan, yang satu sama lain memiliki perbedaan sekaligus persamaan, yaitu TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966,²⁸ TAP MPRS Nomor III/MPR/2000,²⁹ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,³⁰ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966, belum ada kejelasan pemaknaan peraturan perundang-undangan, sehingga terdapat bentuk hukum yang berisi *fat einmalig* dan yang berupa *staatsfundamentalnorm* masuk dalam hierarki perundang-undangan. Penyempurnaan dalam TAP MPR Nomor III/MPR/2000 justru menimbulkan *inkonstitusionalitas* hierarki, karena menyejajarkan kedudukan MPR dengan lembaga lainnya dan penetapan Perpu di bawah undang-undang.³¹

Sistem Peraturan perundang-undangan Indonesia menempatkan Pancasila sebagai sumber dari sumber

hukum negara. Dalam kerangka pemikiran Hans Nawiasky, Pancasila menempati posisi tertinggi dalam jenjang norma hukum sebagai *staatsfundamentalnorm*, sedangkan dalam teori *stufenbau des recht* dari Hans Kelsen sebagai *groundnorm*. Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.³² Sesuai ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011, jenis dan susunan hierarki peraturan perundang-undangan adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain jenis peraturan yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1), terdapat juga jenis peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, di dalamnya

27) Rimdan, 2012, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi*, Kencana, Jakarta, hlm. 78.

28) Adapun Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di era TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 adalah sebagai berikut: UUD 1945, Tap MPR/MPRS, UU/PEPERPU, PP, Kepres, Peraturan Pelaksana lainnya: Permen, Instruksi Menteri, Perda, dll.

29) Adapun Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di era TAP MPRS Nomor III/MPR/2000 adalah sebagai berikut: UUD 1945, TAP MPR, UU, PEPERPU, PP, KEPRES dan PERDA.

30) Adapun Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di era Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut: UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi/Kota/Kabupaten, Perdes/Peraturan yang setingkat. Disarikan dari Imam Soebeki, 2012, *Op.cit*, hlm. 7. Baca juga Refly Harun, "Pengujian Undang-Undang", Bahan Ajar Perkuliahan Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada TA 2013/2014, hlm. 1-5.

31) Rimdan, 2012, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi...*, hlm. 79-80. Baca juga Zainal Arifin Hoesein, 2013, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm.53.

32) Zainal Arifin Hoesein, 2013, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 57.

terdapat 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 oleh UU atau pemerintah, DPRD Provinsi, DPRD Kota Gubernur, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Ketentuan Pasal 8 ayat (1) menimbulkan banyak pertanyaan karena tidak termasuk dalam hirarki peraturan perundang-undangan. Namun, jika membaca ketentuan Pasal 8 ayat (2) menyebutkan bahwa "Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan". Artinya, peraturan yang disebutkan dalam Pasal 8 ayat (1) harus dilihat dari dua aspek yaitu atribusi dan delegasi. A. Hamid S Attamimi dalam bukunya "Hukum tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Negara)", menyatakan bahwa Atribusi kewenangan perundang-undangan adalah penciptaan wewenang baru

oleh konstitusi (*grondwet*) atau oleh pembentuk undang-undang (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik sudah dan maupun yang baru dibentuk sesuai kondisi yang dibutuhkan. Sedangkan delegasi yang sering disebut delegasi kewenangan (*delegatie van beschikkings bevoegdheid*) adalah kewenangan dari alat pemerintahan yang memperoleh kewenangan itu kepada badan atau pejabat lain yang akan melaksanakan kewenangan yang diserahkan itu sebagai wewenangnya sendiri. Singkatnya, pada delegasi terjalin hubungan sedikitnya tiga pihak, yakni: pemilik kewenangan, pihak penerima wewenang delegasi dan pihak penerima limpahan wewenang delegasi.³³

Peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia diatur secara hirarkis atau berjenjang. Pengaturan secara hirarkis ini membawa implikasi pada kekuatan hukumnya. Semakin tinggi tingkatan peraturannya, maka kekuatan hukumnya juga semakin tinggi. Selain itu, peraturan yang ada di bawahnya tidak boleh menyimpang dengan peraturan yang lebih tinggi di atasnya.³⁴ Peningkatan peraturan perundang-undangan umumnya dibuat untuk menyalurkan peraturan yang satu dengan peraturan yang lain, di samping menyalurkan

³³⁾ Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Kompas, Jakarta, hlm. 55-57.

³⁴⁾ Berkembangnya teori berjenjang (*stufentheorie*) tidak dapat dipisahkan dari tiga nama ahli hukum yaitu Adolf Merkl (1836-1896), Hans Kelsen dan Hans Nawiasky. Berbagai literatur menyebutkan Adolf Merkl merupakan pemikiran yang mencetuskan teori berjenjang atau setidaknya Adolf Merkl menulis terlebih dahulu tentang teori berjenjang (*stufentheorie*). Teori hukum berjenjang dari Kelsen dipengaruhi oleh teori Adolf Merkl yaitu teori tentang tahapan hukum (*die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung*). Dalam teori ini, Adolf Merkl menjelaskan bahwa hukum adalah suatu sistem tata aturan hierarki. Norma yang mengkondisikan dan dikondisikan dari tindakan hukum. Disarikan dari Paulus Effendi Lotulung, 2000, *Laporan Akhir dan Evaluasi Hukum tentang Wewenang Mahkamah Agung dalam Melaksanakan Hak uji Materil (Judicial Review)*, Badan Pembinaan Hukum Departemen Hukum Perundang-Undangan RI Tahun 1999-2000, Jakarta, hlm. 19.

pemeringkatan juga sebagai bentuk mendisiplinkan pembentukan peraturan dalam menguraikan peraturan yang dibentuknya dengan peraturan yang mendelegasikan/mengatribusikannya. Proses penyelarasan dan pendisiplinan ini mungkin akan mudah dilakukan jika jumlah peraturan yang ada tidak banyak. Namun, dalam kasus Indonesia, jumlah peraturannya sangat banyak dan cenderung sudah *over regulated* sehingga proses tersebut tidak mudah untuk dilakukan.³⁵

Tahun 2000-2017 terdapat 35.901 peraturan, terdiri 1 UUD yaitu UUD 1945, Peraturan Daerah (Perda) yaitu sebanyak 14.225 Perda, Peraturan Menteri (Permen) sebanyak 11.873 Permen dan peraturan lembaga non kementerian sebanyak 3.163 peraturan. Peraturan peninggalan Penjajah Belanda sebanyak 36 peraturan.³⁶ Jumlah kuantitas yang demikian itu tidak berjalan lurus dengan kualitas regulasi, hal ini nampak dari banyaknya kaidah-kaidah hukum yang proses pengujian

norma di kekuasaan kehakiman. Tercatat, hingga Maret 2017 terdapat 802 putusan Mahkamah Konstitusi, 203 Putusan Mahkamah Agung, dan kaidah hukum melalui menafsiran hukum seperti yang terdapat dalam putusan pengadilan niaga yang berjumlah 168 putusan.³⁷

Permasalahan tersebut akan berakibat kontraproduktif dengan upaya meningkatkan pergerakan dan pertumbuhan ekonomi. Parahnya, problem ini seolah tidak terselesaikan dari tahun ke tahun sehingga regulasi kian menumpuk dan tak terkendali meskipun dalam sejarah kebijakan penataan regulasi yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan kesejahteraan kerap dilakukan.³⁸ Parahnya, problem ini seolah tidak terselesaikan dari tahun ke tahun sehingga regulasi kian menumpuk dan tak terkendali meskipun dalam sejarah kebijakan penataan regulasi yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan kesejahteraan kerap dilakukan.³⁹

35) Andi Sandi Ant.T.T., "Refleksi Terhadap Pembatalan Produk Hukum Daerah", Makalah Lecture on Law and Judicial Review: Konstitusionalitas Kewenangan Kemendagri dalam Membatalkan Perdadi Era Otonomi Daerah, Diselenggarakan oleh Keluarga Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta, 28 September 2016.

36) Wicipto Setiadi, "Dinamika Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", Bahan Kuliah Hukum Peraturan Perundang-Undangan Magister Hukum Tahun 2017. Baca juga Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2016, Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2016, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, hlm. 10.

37) Mahkamah Konstitusi RI "Rekapitulasi Pengujian UU yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi", <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=5>, Baca juga Mahkamah Agung, "Pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung" <https://putusan.mahkamahagung.go.id/ditjen/tun>

38) Ibnu Sina Chandra negara, "Menemukan Formulasi Diet Regulasi", Jurnal Media Hukum, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Vol.24 No. 1 Tahun 2017, hlm. 1. Lihat juga Diani Sadiawati, dkk, 2015, Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Mewujudkan Regulasi yang Tertib dan Sederhana, Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional, Jakarta, 2015, hlm 8. Baca juga Isnaini Muallidin, "Model Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Berbasis Regulasi Daerah", Jurnal Media Hukum, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Vol.22 No. 1 Tahun 2015, hlm. 130.

39) Ibnu Sina Chandra negara, "Menemukan Formulasi Diet Regulasi", Jurnal Media Hukum, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Vol.24 No. 1 Tahun 2017, hlm. 2-3.

PELUANG DAN TANTANGAN DALAM PENATAAN SISTEM PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN

Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan pembentukan perundang-undangan, untuk memperkuat sistem presidensial sebagai penguatan amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 5 Undang-Undang Dasar 1945 memberikan amanat kepada pemerintah sebagai salah satu pemegang kekuasaan legislasi di Indonesia. Bahkan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XX/2012, DPD RI mempunyai kewenangan yang setara dengan Pemerintah dan DPR dalam menjalankan fungsi legislasi seperti mengusulkan Rancangan Undang-Undang, kewenangan DPD ikut membahas dan memberi persetujuan atas RUU, keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas dan kewenangan DPD memberi pertimbangan terhadap RUU.⁴⁰

Proliferasi kewenangan legislasi tersebut, tidak diiringi oleh fungsi sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang optimal. Masing-masing pihak memiliki argumen yang kuat dalam mempertahankan suatu

peraturan dalam daftar Program Legislasi Nasional (Prolegnas).⁴¹ Prolegnas yang semestinya bisa menciptakan perencanaan dan arahan yang sistematis dalam program pembangunan hukum nasional, sekaligus menjadi pintu utama menyaring kebutuhan peraturan perundang-undangan yang menjadi aspirasi sekaligus kebutuhan hukum masyarakat, justru menjadikan faktor kepentingan sebagai tolak ukur pembentukan regulasi.⁴² Akibatnya Kondisi ini akan melahirkan situasi hukum yang serba multitafsir, konfliktual, dan tidak taat asas. Hal ini juga mengakibatkan lemahnya efektivitas implementasi regulasi yang pada ujungnya menciptakan tidak harmonisnya antara satu peraturan dan peraturan yang lain.⁴³ Karenanya *proliferasi* penanganan obesitas hukum dan *over regulation* perlu dilakukan dengan cara:

a. Inventarisasi Regulasi dengan Penguatan Pengawasan Kuantitas Regulasi

Salah satu upaya penataan yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan inventarisasi regulasi yang ada, mengidentifikasi masalah dan pemangku kepentingannya, melakukan evaluasi regulasi yang bermasalah dan mencabut yang tidak perlu. Inventarisasi regulasi dapat

40) Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XX/2012. Baca juga Lihat Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hlm. 44-46.

41) Siti Fatimah, "Proliferasi Kekuasaan Kehakiman Setelah Perubahan UUD 1945" Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2014, hlm.50.

42) Rahendro Jati, "Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang yang Responsif", Jurnal Rechtsvinding, Vol. 1 No. 3 Desember 2012, hlm. 330-331.

43) Akhmad Adi Purawan, "Korupsi Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", Jurnal Rechtsvinding, Vol. 3 No. 3 Desember 2014, hlm. 347-348.

dikelompokkan menjadi dua cara, pertama, inventarisasi regulasi menurut jenis yaitu bersifat *bleidsregel* (peraturan kebijakan), *beschikking* (keputusan pejabat tata usaha negara) dan *regeling* (peraturan). Kedua, inventarisasi berdasarkan jenjang dan substansi. Jenis, jenjang dan substansi merupakan tahapan awal untuk meninjau kekuatan (*strength*), kelemahan (*weakness*), peluang (*oportunity*), dan ancaman (*thread*).⁴⁴

Postur regulasi yang obesitas dan over regulation akan menyulitkan penyelenggaraan negara hukum menghadapi agenda globalisasi. Gejala yang ditandai oleh munculnya non-state actor dan keterkaitan yang kompleks antara isu-isu politik dan ekonomi dan perkembangan teknologi transportasi jelas telah melahirkan era the end of geography. Dalam dunia yang seolah makin kecil dan tanpa batas tersebut, maka perubahan yang terjadi pada suatu bangsa atau negara akan mempengaruhi bangsa atau negara lain dan muncul saling ketergantungan antar bangsa-bangsa atau negara-negara di dunia. Makna terakhir atau bottom line globalisasi tidak lain adalah persaingan atau *competition* yang kadar dan intensitasnya benar-benar berkualitas internasional dan persaingan pada era global ini telah beralih dari persaingan di bidang politik ke persaingan di bidang ekonomi, karena

kebijakan-kebijakan politik suatu negara makin lama makin terdesak oleh keinginan pasar global yang dimanifestasikan dalam organisasi global seperti WTO, serta munculnya regionalisasi kelompok-kelompok ekonomi baru di berbagai kawasan yang mengintegrasikan beberapa negara menjadi satu seperti NAFTA di Amerika Utara, APEC di kawasan Asia Pasifik, EU di Eropa dan AFTA di Asia Tenggara.⁴⁵

Tahapan inventarisasi regulasi di mulai sesuai urutan prosesnya, dimulai dengan inventarisasi, lalu identifikasi, analisis dan kemudian rekomendasi. Dari proses ini akan terlihat apakah sebuah peraturan bisa tetap dipertahankan atau diharmonisasi atau justru harus langsung dicabut. Rekomendasi juga bisa mencakup usulan untuk pembuatan regulasi baru jika dibutuhkan. Inventarisasi regulasi atau penyederhanaan regulasi upaya yang dapat dilakukan dalam mengendalikan kuantitas terhadap regulasi yang sedang menjadi hukum positif (sedang berlaku) dalam rangka mewujudkan regulasi yang proporsional. Oleh karena jumlah regulasi yang banyak, maka inventarisasi regulasi harus bersifat massal dan cepat. Sehingga perlu disusun kriteria sederhana dalam melakukan tahapan inventarisasi tersebut. Pada umumnya masalah yang dihadapi akan digeneralisasi

⁴⁴) Ibnu Sina Chandra negara, "Menemukan Formulasi Diet Regulasi" ..., hlm. 5

⁴⁵) Bayu Dwi Anggono, "The Politics of Law On The Formation of Responsive, Participative and Populist Legislation", International Journal of Business, Economics and Law, Vol. 9, Issue 4, April 2016.

terhadap kriteria tertentu.⁴⁶

Langkah berikutnya adalah dengan melakukan analisa regulasi dengan menggunakan beberapa kriteria dengan merujuk kepada strategi Kementerian Bappenas adalah menggunakan kriteria legalitas, kebutuhan dan situasional. Kriteria legalitas dan kebutuhan dikembangkan dari teori keberlakuan regulasi, yaitu filosofis, yuridis, dan sosiologis. Aspek filosofis dan yuridis diwakili oleh kriteria legalitas dan aspek sosiologis diwakili oleh kriteria kebutuhan. Sedangkan kriteria situasional adalah kriteria yang dikembangkan untuk mengakomodasi satu isu tertentu.⁴⁷

b. Pembuatan Database Peraturan Perundang-Undang Nasional

Upaya yang menyediakan direktori regulasi atau *database* merupakan modal awal dalam pemetaan postur regulasi yang jumlah peraturan perundang-undangan yang begitu banyak mulai dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain ketujuh tingkat peraturan diatas, masih ada peraturan lainnya yang harus diperhatikan seperti, 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. Jika semua peraturan dijumlahkan maka akan sangat banyak dan jumlahnya ratusan ribu.⁴⁸

Langkah penyediaan database seluruh peraturan perundang-undangan secara Nasional sebagai koleksi atau refrensi kementrian, lembaga atau institusi dalam membentuk peraturan perundang-undangan sektoral. Namun, sampai saat ini belum ada satupun yang berani “meng-claim” bahwa database-nya lengkap. Degan tidak adanya claim tersebut, pihak lain dapat menyatakan bahwa tidak ada database yang lengkap di negeri ini. Dampaknya akan

⁴⁶⁾ Secara umum permasalahan regulasi diklasifikasi menjadi, pertama, konflik regulasi yaitu suatu kondisi dimana terdapat pasal atau ketentuan yang nyata-nyata bertentangan dengan peraturan lainnya. Kedua, inkonsisten regulasi, yaitu apabila terdapat ketentuan atau pengaturan yang tidak konsisten dalam satu peraturan perundang-undangan beserta turunannya. Ketiga, multitafsir regulasi yaitu apabila terdapat ketidakjelasan pada objek dan subjek yang diatur sehingga menimbulkan ketidakjelasan rumusan bahasa (sulit dimengerti) serta sistematika yang tidak jelas. Keempat, tidak operasional yaitu regulasi tersebut tidak memiliki daya guna, namun peraturan tersebut masih berlaku atau peraturan tersebut belum memiliki peraturan pelaksana. Disarikan dari Diani Sadiawati, dkk, 2015, Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Mewujudkan Regulasi yang Tertib dan Sederhana, Bappenas, Jakarta, hlm. 8.

⁴⁷⁾ Ibid

⁴⁸⁾ Muchsan, “Dualisme Pembatalan Produk Hukum Daerah”, Makalah Lecture on Law and Judicial Review: Konstitusionalitas Kewenangan Kemendagri dalam Membatalkan Perdadi Era Otonomi Daerah, Diselenggarakan oleh Keluarga Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta, 28 September 2016

sangat terasa ketika akan membentuk peraturan yang baru, dimana para pembentuk memulai terlebih dahulu dengan melihat peraturan-peraturan terkait dan akan mengharmoniskan sehingga antara satu substansi peraturan tidak bertentangan dengan peraturan lainnya.⁴⁹

Pembuatan database ini sangat penting sekali fungsinya dalam proses pembentukan peraturan. Karena jika database yang lengkap, proses penyelarasan dan pendisiplinan dapat dilakukan dengan baik, tanpa itu kenyataan yang akan dihadapi kedepannya adalah terdapat pertentangan peraturan. Dampak lain dari dengan tidak adanya database adalah akan menyulitkan dalam pembentukan naskah akademik dan rancangan undang-undang karena proses tersebut memerlukan sinkronisasi dan dasar hukum dari pemebentukan peraturan perundang-undangan. Dan pada akhirnya, sistem hukum Indonesia yang tidak akan pernah diwujudkan.⁵⁰

c. Penghapusan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan.

Esensi utama sebuah hierarki adalah untuk menyelesaikan konflik satu peraturan dengan peraturan lainnya. Ketika kembali ke trias politica, fungsi ini merupakan fungsi yang seharusnya dipegang oleh kekuasaan kehakiman dan bukan kekuasaan legislative, diatur

dalam undang-undang. Konsep inilah yang dipahami dalam sistem hukum anglo saxon yang tidak mempunyai hierarki peraturan, selain mereka mendasarkan pada doktrin *stare decisis*, dalam sistem hukum anglo saxon lebih fokuskan pada kewenangan kekuasaan kehakiman dengan membekali pemahaman *rules of statutory interpretation* pada para hakimnya.⁵¹

Berbeda dengan Indonesia yang menganut kesamaan sistem dengan Eropa Kontinental yang memberikan beberapa opsi dalam penguatan peraturan perundang-undangan, salah satu opsi yang harus lebih dikedepankan adalah sistem *preview*. Dimana sebelum undang-undang atau peraturan lainnya benar-benar berlaku maka akan dikaji terlebih dahulu secara mendalam apakah ada substansi, jenis dan bentuknya yang bertentangan dengan peraturan lainnya atau tidak. Hal ini dapat dilihat dalam model pengaturan pengawasan Perda di era berlakunya UU Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menganut model pengawasan preventif (terbatas) dan pengawasan represif. Di samping itu, Menteri Dalam Negeri dan Gubernur juga berwenang melakukan evaluasi terhadap Raperda Kab/Kota atau Provinsi yang telah disetujui bersama. Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung melalui mekanisme *judicial review* bukan terhadap Perda yang telah dikeluarkan

⁴⁹⁾ Andi Sandi Ant.T.T., "Refleksi Terhadap Pembatalan Produk Hukum Daerah", Makalah Lecture on Law and Judicial Review: Konstitusionalitas Kewenangan Kemendagri dalam Membatalkan Perdadi Era Otonomi Daerah, Diselenggarakan oleh Keluarga Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta, 28 September 2016.

⁵⁰⁾ *Ibid.*

⁵¹⁾ Andi Sandi Ant. T.T, Op.Cit, hlm. 1-7.

oleh Pemerintahan Daerah, tetapi pengujian dilakukan terhadap Perpres yang membatalkan Perda tersebut. Sedangkan UU Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kewenangan yang dimiliki pemerintah sangatlah besar, selain memiliki fungsi represif (*executif review*) terhadap pengujian Peraturan Daerah (Perda) pemerintah juga memiliki fungsi preventif (*executif Preview*) terhadap evaluasi Rancangan Peraturan Daerah (Raperda).

Namun metode ini belum juga efektif bagi pendisiplinan pembentuk peraturan perundang-undangan, semakinharisemakinbanyakperaturan yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung dan Kemendagri maupun Gubernur. Fenomena ini seharusnya bisa diatasi dengan pembentukan peraturan perundangan sesuai dengan proses dan tahap yang sudah ditentukan, penguatan lembaga preview peraturan perundang-undangan dan moratorium pembentukan peraturan perundang-undangan sampai dengan selesainya proses pendisiplinan dan penyelarasan peraturan perundang-undangan yang ada.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan di atas, maka dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa:

Pertama, proliferasi kewenangan legislasi berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 tidak

diiringi oleh fungsi sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang optimal. Masing-masing pihak memiliki argumen yang kuat dalam mempertahankan suatu peraturan dalam daftar Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas yang semestinya bisa menciptakan perencanaan dan arahan yang sistematis dalam program pembangunan hukum nasional, sekaligus menjadi pintu utama menyaring kebutuhan peraturan perundang-undangan yang menjadi aspirasi sekaligus kebutuhan hukum masyarakat, justru menjadikan faktor kepentingan sebagai tolak ukur pembentukan regulasi. Akibatnya Kondisi ini akan melahirkan situasi hukum yang serba multitafsir, konfliktual, dan tidak taat asas. Hal ini juga mengakibatkan lemahnya efektivitas implementasi regulasi yang pada ujungnya menciptakan tidak harmonisnya antara satu peraturan dan peraturan yang lain.

Kedua, peluang dan tantangan dalam penataan sistem peraturan perundang-undangan Indonesia, yang jumlah peraturannya sangat banyak dan over regulated memerlukan proliferasi penanganan dengan cara, pertama, inventarisasi regulasi dengan penguatan pengawasan kuantitas regulasi. Adapun caranya adalah menggunakan kriteria legalitas, kebutuhan dan situasional. Kriteria legalitas dan kebutuhan dikembangkan dari teori keberlakuan regulasi, yaitu filosofis, yuridis, dan sosiologis. Aspek filosofis dan yuridis diwakili oleh kriteria legalitas dan

aspek sosiologis diwakili oleh kriteria kebutuhan. Sedangkan kriteria situasional adalah kriteria yang dikembangkan untuk mengakomodasi satu isu tertentu. Kedua, Pembuatan Database Peraturan Perundang-Undangan Nasional dan penghapusan hierarki peraturan perundang-undangan.

Daftar Pustaka

Abdul Kadir Jaelani, "Implikasi Berlakunya Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal di Kota Mataram dan Kabupaten Lombok Timur" *Tesis*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, 2017.

Ahmad Sururi, "Analisis Formulasi Instrumen Simplifikasi Regulasi Menuju Tatanan Hukum yang Terintegrasi dan Harmonis", *Jurnal Ajudikasi Universitas Serang Raya*, Vol.1 No.2 Desember 2017.

Akhmad Adi Purawan, "Korupsi Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 3 No. 3 Desember 2014.

Andi Sandi Ant.T.T., "Refleksi Terhadap Pembatalan Produk Hukum Daerah", *Makalah Lecture on Law and Judicial Review: Konstitusionalitas Kewenangan Kemendagri dalam Membatalkan Perdadi Era Otonomi Daerah*, Diselenggarakan oleh Keluarga Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta, 28 September 2016.

Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2016, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2016*, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta.

Bayu Dwi Anggono, "The Politics of Law On The Formation of Responsive, Participative and Populist Legislation", *International Journal of Business, Economics and Law*, Vol. 9, Issue 4, April 2016.

Diani Sadiawati, dkk, 2015, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Mewujudkan Regulasi yang Tertib dan Sederhana*, Bappenas, Jakarta.

Enny Nurbaningsih, "Peningkatan Kualitas Perda dalam Menghadapi Era Globalisasi", *Bahan Kuliah Umum Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dengan Tema Refleksi 71 Tahun Indonesia Merdeka: Peran Pemerintahan Daerah Dalam Mewujudkan Tatanan Masyarakat Yang Kuat Di Era Masyarakat Ekonomi Asean*, Pada Hari Jum'at 12 Agustus 2016.

Enny Nurbaningsih, dkk, 2009, "Pengawasan terhadap Produk Hukum Daerah dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Hukum Nasional", *Laporan Penelitian*, Kerjasama Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dengan Pusat Kajian Dampak Regulasi dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Enny Nurbaningsih, dkk, 2016, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta.

Ibnu Sina Chandra negara, "Menemukan Formulasi Diet Regulasi", *Jurnal Media Hukum, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta*, Vol.24 No. 1 Tahun 2017.

Isnaini Muallidin, "Model Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Berbasis Regulasi Daerah", *Jurnal Media Hukum, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta*, Vol.22 No. 1 Tahun 2015.

Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Konpress, Jakarta.

M. Solly Lubis, 1989, *Landasan dan Teknik Perundang Undangan*, Mandar Maju, Bandung.

Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta.

Muchsan, "Dualisme Pembatalan Produk Hukum Daerah", *Makalah Lecture on Law and Judicial Review: Konstitusionalitas Kewenangan Kemendagri dalam Membatalkan Perdadi Era Otonomi Daerah*, Diselenggarakan oleh Keluarga Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta, 28 September 2016.

Paulus Effendi Lotulung, 2000, *Laporan Akhir dan Evaluasi Hukum tentang Wewenang Mahkamah Agung dalam Melaksanakan Hak uji Materil (Judicial Review)*, Badan Pembinaan Hukum Departemen Hukum Perundang-Undangan RI Tahun 1999-2000, Jakarta.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.

Putera Astomo, "Pembentukan Undang-Undang dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional di Era Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Vol.11, No.3 September 2014.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XX/2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XX/2012. Baca juga Lihat Putusan Nomor 137/PUU-XIII/201 5 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tetang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Rahendro Jati, "Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang yang Responsif", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 1 No. 3 Desember 2012.

Refly Harun, "Pengujian Undang-Undang", *Bahan Ajar Perkuliahan Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada TA 2013/2014*.

Rimdan, 2012, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi*, Kencana, Jakarta.

Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.

Siti Fatimah, "Proliferasi Kekuasaan Kehakiman Setelah Perubahan UUD 1945" *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

Soehino, 1997, *Hukum Tata Negara, Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah*, Liberty, Yogyakarta.

Soehino, 2003, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-Undangan*, Liberty, Yogyakarta.

Syihabudin, "Kajian Terhadap Jenis dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia", *Jurnal Hukum*, Vol. 10., No.23, Mei Tahun 2008.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1956 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Wicipto Setiadi, "Dinamika Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Bahan Kuliah Hukum Peraturan Perundang-Undangan Magister Hukum Tahun 2017*. Baca juga Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2016, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2016*, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta.

Wicipto Setiadi, "Dinamika Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Bahan Kuliah Hukum Peraturan Perundang-Undangan Magister Hukum Tahun 2017*.

Zainal Arifin Hoesein, 2013, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta, Rajawali Pers.

AKTUALISASI PANCASILA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Surur Roiqoh

Abstrak

Menurunya antusiasme masyarakat terhadap pemahaman Pancasila sebagai ideologi menjadi pekerjaan rumah yang berat untuk diselesaikan oleh para pemangku kebijakan terutama dalam bidang hukum. Sebagai negara hukum yang demokratis, ideologi Pancasila menjadi falsafah dan sumber hukum tertinggi. Produk hukum yang dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang atau pemerintah tidak boleh bertentangan dengan Pancasila. Nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila harus diimplementasikan ke dalam peraturan perundang-undangan sehingga inti dari peraturan yang dibuat tidak lepas dari tujuan Pancasila dibuat dan digunakan.

Memasukkan nilai Pancasila dalam perundang-undangan berarti memasukkan semua sila yang ada dan menjabarkannya sesuai dengan kebuTuhan. Peraturan perundang-undangan sebagai alat pemerintah dalam sistem tertib hukum harus sejalan dengan cita-cita hidup bangsa. Kemaslahatan umum menjadi prioritas. Pemangku kebijakan memiliki andil besar dalam regulasi perumusan dan pengesahannya.

Sebagai negara hukum, salah satu alat yang digunakan untuk dapat membuat sistem kenegaraan tetap berjalan sesuai dengan relnya adalah dengan adanya undang-undang dasar atau konstitusi dan peraturan perundang-undangan lain dibawahnya. Peraturan merupakan hal pokok, sehingga dalam pembuatannya harus dilandasi dengan pertimbangan yang sangat matang dan memiliki pedoman atau patokan agar tidak melebar kearah yang tidak diinginkan dalam konsep kenegaraan. Acuan atau kerangka penting digunakan sebagai alat pengendali.

Pancasila sebagai ideologi, merupakan alat pengendali utama agar peraturan yang ada di bawahnya sesuai dengan tujuan negara dan sebagai alat kontrol dalam segala tindakan. Pancasila sebagai falsafah negara Indonesia mengandung makna agar setiap aspek penyelenggaraan negara harus berdasarkan kepada nilai-nilai Pancasila. Pancasila harus dapat diaktualisasikan dalam peraturan perundang-undangan.

Kata kunci: aktualisasi, Pancasila, peraturan perundang-undangan

PENDAHULUAN

Sebagai negara merdeka dan memiliki kedaulatan utuh, pemerintah Indonesia memiliki tugas yang berat dalam mengisi kemerdekaan. Keberaneka ragam yang ada dapat menjadikan alat pemersatu, tetapi juga dapat pula menjadi ujian dalam mengisi kehidupan kenegaraan yang damai. Konsep keberagaman dapat menjadi kekayaan dan anugerah bangsa dalam perwujudan cita-cita negara menjadi pilihan yang tepat. Berbeda-beda tetapi tetap satu jua, slogan keberanekaragaman yang termuat dalam simbol negara adalah amanat yang harus dijalankan dalam mengisi kemerdekaan. Negara hukum menjadi pilihan konsep yang diberlakukan sehingga dalam mewujudkan konsep tersebut dibuatkan peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan di Indonesia dari awal kemerdekaan hingga saat ini memiliki jumlah yang tidak sedikit. Peraturan perundang-undangan yang diberlakukan belum tentu diketahui oleh seluruh masyarakat. Sebagai negara hukum, sudah sewajarnya ketika membuat kebijakan dengan mengeluarkan produk hukum. Sistem desentralisasi dan otonomi menjadikan makin bertambahnya produk hukum yang dihasilkan. Penulis memiliki keyakinan mendalam bahwa setiap tahun pasti akan bertambah dan terus bertambah jumlah dari produk hukum/peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang dengan berbagai alasan dan pertimbangan.

Pancasila sebagai sumber dari segala produk hukum yang dikeluarkan menjadi penting untuk dipahami secara mendalam, sehingga pembuat kebijakan dalam mengaktualisasikan Pancasila kedalam peraturan perundang-undangan dapat diterapkan sesuai dengan ruhnya. Sejalan dengan alenia keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945, yang menyatakan bahwa "...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu undang-undang dasar negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada keTuhanan yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradap, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan seutu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia." Hal ini menunjukkan bahwa Pancasila bersifat yuridis normatif.

Isi Pancasila mencangkup dasar-dasar normatif yang berfungsi sebagai sarana pengendali (*tool of social political control*) terhadap penyimpangan dan penyelewengan dalam dinamika perkembangan zaman, dan sekaligus sarana pembaruan masyarakat (*tool of social and political engineering*) kearah cita-cita kolektif bangsa.

Berawal dari sejarah Indonesia yang menyepakati Pancasila sebagai ideologi dalam sistem negara hukum, maka dalam pengaktualisasiannya, norma ataupun peraturan perundang-undangan sebagai pijakan dalam penyelenggaraan kehidupan negara

menjadi suatu keharusan. Pijakan atas suatu yang diyakini atau disepakati menjadi suatu yang wajib dilaksanakan. Pengaturan menjadi hal yang penting dalam konsep negara hukum. Kesepakatan yang diambil oleh para pendiri bangsa sebagai alat pemersatu dan pedoman menjadi hal yang harus dijaga dan dimanfaatkan sebaik mungkin oleh para penegak hukum.

Mempertahankan kemerdekaan adalah pekerjaan rumah yang tiada habisnya. Amanat yang diberikan oleh rakyat kepada lembaga negara untuk mewujudkan cita-cita bangsa bukanlah hal yang tidak memiliki prinsip. Untuk mewujudkan cita-cita bangsa yakni menjadikan negara Indonesia adil dan makmur membutuhkan keseriusan yang mendalam.

Pancasila sebagai ideologi bangsa memiliki peranan yang sangat luas. Salah satu perannya adalah bagaimana Pancasila dapat dijadikan pedoman dalam segala hal. Peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai alat mewujudkan suatu cita-cita bangsa merupakan salah satu implementasi dari ideologi tersebut. Mengaktualisasikan Pancasila dalam produk perundang-undangan adalah suatu keniscayaan. Aturan hukum/kontrak kesepakatan yang dikeluarkan oleh lembaga pemerintah dengan tujuannya dikeluarkan bukan tanpa alasan. Alasan yang menjadikan landasan tidak dapat bertentangan dengan ideologi sebagai alat ukur kebenaran umum yang telah disepakati bersama yakni Pancasila. Dengan alat ukur yang digunakan

maka setiap peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan tidak boleh bertentangan dengan hal tersebut, baik Undang-Undang Dasar maupun peraturan lain yang ada dibawahnya. Penjabaran materi Pancasila sangat luas. Pasal-pasal yang saling terkait dan saling menjiwai menjadi petunjuk khusus dalam penerapan kehidupan berbangsa dan bernegara. Tidak mudah untuk mencapai semua hal tersebut karena banyaknya permasalahan yang ada baik di pusat maupun daerah. Permasalahan yang kompleks menjadikan beberapa hal yang dapat memicu penyelewengan kesepakatan karena kurang adanya kehati-hatian atau ketidak tahuan dari ruh yang dibicarakan.

Alat ukur diharapkan mampu menjawab dan menyelesaikan tugas negara untuk mewujudkan cita-cita bangsa. Pancasila sebagai alat ukur kebijakan harus dapat masuk dalam segala lini. Kemudian setelah memiliki konsep dasar pembuatan peraturan perundang-undangan, pekerjaan yang harus dilakukan adalah bagaimana menerapkan prinsip dasar, ideologi, alat ukur tersebut dalam suatu rumusan peraturan perundang-undangan yang akan dijadikan pedoman dalam mengambil kebijakan. Dapatkah pembuat peraturan perundang-undangan memegang amanat yang diberikan oleh rakyat dalam mewujudkannya? Perwujudan peraturan perundang-undangan yang lahir adalah penjabaran dari ideologi yang disesuaikan dengan kebutuhan. Apakah Pancasila sebagai ideologi bangsa dapat benar-benar

diaktualisasikan dalam regulasi peraturan perundang-undangan yang selalu mengikuti perkembangan zaman? Serta bagaimana ideologi tersebut dapat diaktualisasikan dalam produk peraturan perundang-undangan sehingga nilai yang terkandung dalam Pancasila benar-benar menyatu dan menjadi pemecah dalam setiap persoalan?

Persoalan yang timbul perlu penjelasan dan jawaban yang tepat sehingga dapat terjawab dan diimplementasikan dalam kehidupan nyata. Untuk menjawab persoalan yang timbul penulis mencoba menguraikan dan mencari jawaban dengan menggunakan metode penelitian pustaka /*library research*. *Study* kepustakaan merupakan metode tunggal yang dipergunakan dalam penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah jenis penelitian yang lazim dilakukan dalam kegiatan pengembangan Ilmu Hukum yang di barat biasa juga disebut dogmatika hukum (*rechstdogmatiek*). Mochtar Kusumadja dan Koesnoe menyebutnya Ilmu Hukum Positif. H.Ph visser 't Hooft Hadjom menyebutnya Hukum Praktikal. Bagaimana kerjanya sebuah ilmu, artinya apa dan bagaimana metodenya, akan ditentukan oleh apa yang dicari oleh ilmu itu, atau dengan kata lain, apa visi dan misi dari ilmu yang bersangkutan, dan terkait padanya apa yang menjadi persoalan pokok atau persoalan inti dalam ilmu tersebut. Sumber rujukan utama yang digunakan adalah teks Pancasila, kebijakan

yang dikeluarkan pemerintah terkait peraturan perundang-undangan, buku-buku yang mendukung, jurnal ilmiah, kamus, serta rujukan lain yang mendukung dalam pemecahan persoalan sehingga mendapatkan jawaban yang tepat.

PEMBAHASAN

Aktualisasi Pancasila dalam peraturan perundang-undangan bukanlah sesuatu yang dapat dipandang sebelah mata. Sebenarnya apa yang dimaksud dengan kata aktualisasi?. Aktualisasi berasal dari kata dasar aktual yaitu baru dan sedang menarik perhatian umum (berita/isu), termasuk jenis kata sifat yang bermakna (1) betul-betul ada (terjadi); (2) sedang menjadi pembicaraan orang banyak; (3) baru saja terjadi; sedangkan aktualisasi adalah pengaktualan, perwujudan, perealisasi, pelaksanaan, penyadaran. Fakta bahwa Pancasila adalah ideologi yang digunakan negara kesatuan republik Indonesia terdapat dalam sejarah panjang perjuangan kemerdekaan bangsa, sehingga lahir sebuah konstitusi sebagai syarat bahwa Indonesia telah merdeka secara *de facto* dan *de jure*. Pancasila terkodifikasikan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945) alenia keempat. Pendeklarasian UUD 1945 sebagai konstitusi menandakan bahwa 73 (tujuh puluh tiga) tahun Indonesia telah merdeka. Jumlah tersebut bukanlah waktu yang singkat

untuk menjadikan sebuah topik atau bahan kajian dapat menjadi berita yang selalu menjadikan *trading topik*.

Pembelajaran mengenai Pancasila sebagai ideologi diberikan sejak sekolah dasar hingga perguruan tinggi bahkan setelah lepas masa studi. Seringnya pembahasan tentang Pancasila memiliki dua kemungkinan yakni: dapat menjadikan jenuh karena sesuatu yang diulang-ulang dan dapat menjadikan sesuatu yang menarik karena dapat mengambil hikmah lebih mendalam dan sejiwa dengan hati nurani. Selama Indonesia merdeka dan Pancasila sebagai ideologinya, maka rakyat dan warga negara tidak bisa lepas dengan ideologi tersebut dalam penerapan kehidupan berbangsa dan bernegara. Perjanjian dan kesepakatan yang dibuat oleh pendiri bangsa dan diwariskan kepada Indonesia harus dijaga sebagai amanat dan dijalankan sebaik mungkin.

Aktualisasi Pancasila, berarti penjabaran nilai-nilai Pancasila dalam bentuk norma-norma, serta merealisasikannya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam aktualisasi Pancasila ini, penjabaran nilai-nilai Pancasila dalam bentuk norma-norma, dijumpai dalam bentuk norma hukum, kenegaraan, dan norma-norma moral. Sedangkan realisasinya dikaitkan dengan tingkah laku semua warga negara dalam masyarakat, berbangsa dan bernegara, serta seluruh aspek penyelenggaraan negara. Indonesia adalah negara hukum. Konsekuensi ketentuan ini menurut konsep negara hukum adalah bahwa setiap sikap, kebijakan,

dan perilaku alat negara atau penyelenggara negara dan penduduk harus sesuai dengan hukum. Pembuat norma hukum atau legislator dalam mengeluarkan peraturan perundang-undangan harus memosisikan Pancasila sebagai kajian utama dalam setiap topik peraturan yang akan dibuat dan disahkan.

Pembentukan undang-undang merupakan bagian dari proses penegakan hukum (*law enforcement*), oleh karena undang-undang dijadikan sebagai sarana dalam menciptakan keamanan, ketertiban dan kedamaian, bahkan dapat juga menyejahterakan masyarakat. Hukum yang tumbuh dan berkembang di Indonesia berasal dari beberapa sumber. Hukum adat serta agama tidak bisa dilepaskan dari kehidupan sehari-hari. Sebagai negara hukum dimana hukum menjadi alat pemersatu dan sebagai kontrol sosial dituntut dapat diterima oleh semua kalangan. Sebagai negara merdeka yang berkedaulatan, Pancasila sebagai ideologi, maka setiap peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak dapat bertentangan dengan hal tersebut.

Sebagaimana dikemukakan oleh Mahfud MD bahwa sebagai paradigma pembangunan hukum, Pancasila memiliki sekurang-kurangnya empat kaidah penuntun yang harus dijadikan pedoman dalam pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia, sebagai berikut. Pertama, hukum harus melindungi segenap bangsa dan menjamin keTuhan bangsa dan karenanya tidak boleh ada hukum yang menanamkan

benih disintegrasi. Kedua, hukum harus menjamin keadilan sosial dengan memberikan proteksi khusus bagi golongan lemah agar tidak tereksplorasi dalam persaingan bebas melawan golongan yang kuat. Ketiga, hukum harus dibangun secara demokratis sekaligus membangun demokrasi sejalan dengan nomokrasi (negara hukum). Keempat, hukum tidak boleh diskriminatif berdasarkan ikatan primordial apapun dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan keberadaban.

Pancasila yang diwariskan sebagai ideologi memiliki nilai. Nilai Pancasila dapat dijelaskan sebagai berikut:

Pertama, sila keTuhanan yang Maha Esa mengandung nilai segala hal yang berkaitan dengan pelaksanaan dan penyelenggaraan negara harus dijiwai nilai keTuhanan yang Maha Esa. Keyakinan kepada Tuhan yang Maha Esa merupakan kepercayaan adanya pencipta alam semesta dan isinya. Keyakinan ini dapat dibuktikan dengan pengetahuan ilmiah, kebenaran melalui kaidah logika dan berakar dari pemikiran yang sistematis. Kalimat “dengan rahmat Tuhan yang Maha Esa” dalam setiap awal peraturan perundang-undangan menandakan bahwa setiap undang-undang yang lahir berdasarkan pada anugerah Tuhan. Anugerah Tuhan sejatinya untuk rahmat setiap alam sehingga kalimat tersebut bukan hanya formalitas belaka melainkan ada hubungan yang erat antara makhluk dengan penciptanya, sehingga pertanggung jawaban akan perilaku

yang dilakukan tidak hanya sebatas antar manusia dengan manusia saja melainkan pertanggungjawaban sampai kepada Tuhan sang pemberi rahmat.

Pengaktualisasian sila pertama dalam rumusan peraturan perundang-undangan dilakukan secara utuh oleh lembaga yang berwenang dalam membuat peraturan sehingga proses pembuatan didasari akan keimanan dan ketaqwaan yang sudah menyatu dalam jiwa si perumus. Implementasi peraturan perundang-undangan dilaksanakan oleh seluruh warga negara dengan ketaatan dan keyakinan akan kepercayaan terhadap Tuhan yang Maha Esa sehingga peraturan yang lahir bukan karena kepentingan golongan tertentu, melainkan untuk setiap makhluk. Penegak hukum dalam menjalankan tugasnya juga berlandaskan akan kepercayaan dan ketaatan terhadap sang pencipta, sehingga dapat menjalankan amanat dengan ridlo Tuhan.

Contoh aktualisasi sila pertama Pancasila terdapat dalam peraturan agraria Pasal 1 ayat 2 menyatakan bahwa “Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.”KeTuhanan yang Maha Esa menjadikan hal yang harus dipertimbangkan lebih utama dalam penyusunan perundang-undangan tentang tanah. Dikuatkan dengan pembukaan UUD 1945 bahwa

kemerdekaan Indonesia adalah karunia Tuhan yang Maha Esa. Wilayah Indonesia yang begitu luas tidak mungkin dapat dipungkiri adalah kekayaan terbeasr yang diberikan Tuhan kepada Indonesia. Dengan hal tersebut sudah sepatasnya pengelolaan sumberdaya alam terutama tanah harus dilakukan secara maksimal oleh bangsa Indonesia dengan cara yang baik. Dengan pemahaman bahwa adanya pengaturan tentang tanah sejatinya adalah untuk mempertahankan dan mengelola karunia Tuhan yang diberikan kepada bangsa Indonesia dengan cara memakmurkan rakyat yang tinggal diatasnya dengan kebijakan yang objektif.

Kedua, sila kemanusiaan yang adil dan beradab adalah perwujudan nilai kemanusiaan sebagai makhluk yang berbudaya, bermoral dan beragama, serta adil dalam hubungan diri sendiri, sesama dan lingkungannya. Pertimbangan setiap peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan dengan menyatakan "bahwa dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah perlu melaksanakan pembangunan." Pertimbangan yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan harus menjadi alasan dasar mengapa peraturan dibuat sehingga mualai dari proses pembuatan, perumusan sampai pengesahan benar-benar dengan mempertimbangkan hal tersebut. bukan hanya slogan

administratif yang harus dipenuhi.

Aktualisasi sila kedua Pancasila dalam peraturan perundang-undangan misalnya terkait dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus menggunakan konsep ganti untung, sehingga seiring dengan konsep Kemanusiaan yang adil dan beradap. Pengukuran adil tidaklah hal yang mudah karena setiap insan memiliki kuantitsanya masing-masing sehingga perlu dimusyawarahkan untuk mendapatkan kesepakatan antar pihak yang berkepentingan. Sebagai sebuah negara hukum, pembuatan aturan yang dikeluarkan pemerintah harus bersifat adil (pandangan obyektifitas) dengan pemikiran yang matang. Hukum yang dikeluarkan bertujuan untuk mempersatukan keberadaban yang sama dan tidak melihat antar suku serta golongan sehingga keadilan bisa berjalan beriringan.

Ketiga, sila persatuan dan kesatuan mengandung nilai bahwa negara Indonesia merupakan persekutuan diantara keberagaman yang dilukiskan dalam bhinneka tunggal ika. Nilai-nilai nasionalisme harus tercermin dalam segala aspek penyelenggaraan negara. Masing-masing ras, suku, agama, budaya bukanlah sebuah perbedaan yang harus diperdebatkan. Karena tidak semua hal yang berbeda itu buruk. Perbedaan yang ada di indonesia menjadikan kekayaan yang tak tergantikan kerana keindahan akan keberagaman menjadi pemicu ketersatuan bangsa. Mempersatukan keberagaman sudah dilakukan oleh para pendiri bangsa. Penerus bangsa

harus dapat mempertahankan bahkan harus lebih dapat memperkuat perbedaan tersebut sehingga menjadi dsatu kesatuan yang tidak lagi dapat dipisahkan.

Pembuatan undang-undang harus berfikir senetral tanpa harus memandang perbedaan. Walaupun dalam kebijakan otonomi daerah dimana setiap daerah memiliki peraturan tersendiri, tetapi tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya sehingga tidak ada lagi perbedaan walaupun dengan pengaturan yang berbeda. Aturan bukan untuk membedakan tetapi sebagai alat kontrol yang setara untuk semua kalangan. Bentuk aktualisasi Pancasila dalam sila ketiga persatuan Indonesia secara konstitusional tercantum dalam UUD 1945 pasal 26 menyatakan tentang warga negara Indonesia, pasal 31 tentang pendidikan nasional Indonesia, pasal 32 tentang kebudayaan nasional Indonesia, pasal 33 tentang bendera Indonesia. Dengan persatuan maka tidak ada perbedaan dalam hukum.

Keempat, sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan mengandung nilai bahwa negara adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Nilai demokrasi mutlak diterapkan dalam kehidupan bernegara, baik menyangkut aspek moralitas kenegaraan, aspek politik, maupun aspek hukum dan perundang-undangan.

Kelima, sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia mengandung nilai yang merupakan

tujuan negara sebagai tujuan bersama. Nilai keadilan harus terwujud dalam kehidupan bersama (keadilan sosial) yang bertujuan untuk kesejahteraan seluruh warga negara. (kaelan: 2010)

Relasi saling tergantung dan saling memberi yang terdapat dalam totalitas, secara mutatis mutandis melekat pada diri manusia terbawa oleh keberadaan manusia dalam negara sebagai kebersamaan dalam kehidupan. Maka totalis dalam kehidupan negara itu secara alami memberikan karakteristik kepada manusia (1) manusia adalah makhluk yang saling tergantung antara satu dan lainnya maupun dengan lingkungan (2) tugas manusia secara kodrat adalah memberi kepada lingkungannya. Aktualisasi Pancasila terhadap peraturan perundang-undangan adalah proses bagaimana nilai-nilai Pancasila benar-benar dapat tercermin dalam produk hukum yang dikeluarkan oleh pembuat kebijakan. Peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia mulai dari Undang-Undang Dasar, TAP MPR, undang-undang, dan seterusnya seharusnya berjalan beriringan karena tidak ada lagi perselisihan akan ideologi atas pembuatan peraturan tersebut. Sinkronisasi antar peraturan menjadikan alat yang saling melengkapi antara yang satu dengan yang lainnya. Pelengkap atau penyempurna dari suatu aturan yang disahkan oleh lembaga yang berwenang menjadikan kejelasan regulasi dimasing-masing lini. Kesenambungan dan keberagaman yang saling melengkapi menjadikan suatu peraturan adalah sesuai dengan fungsi dan tujuannya.

Pensinkronisasian akan suatu perundang-undangan bukanlah hal yang mudah. Masing-masing pembuat kebijakan harus menguasai betul akan historisnya mengapa peraturan tersebut dibuat dan sampai sejauh mana hasil dari peraturan tersebut. Dismaping pemahaman dengan asal usul pembuatan peraturan, pembuat kebijakan haruslah menguasai akan ideologi yang dijadikan patokan sehingga dari arah manapun, dari tingkatan manapun peraturan tidak akan terjadi benturan.

Fugsi pokok Pancasila sebagai dasar negara pada hakekatnya adalah sumber dari segala sumber hukum atau sumber tertib hukum indonesia, sebagaimana tertuang dalam ketetapan MPRS. No. XX/mprs/1966 (jo. Ketetapan mpr no.ix/mpr/1978). Perkembangan yang semakin melesat keberadaan Pancasila sangat dibutuhkan. Pancasila sebagai dasar falsafah negara menempatkan kepentingan pribadi dan kepentingan umum dalam posisi yang berimbang, karena posisi manusia ditinjau dari sudut subyektif bersifat dwitunggal sebagai individu dan makhluk sosial.

Pembangunan sistem hukum melalui politik hukum yang menyangkut rencana pembangunan materi hukum termuat dalam program legislasi nasional (prolegnas) dan program legislasi daerah (prolegda). Kedudukan program legislasi nasional merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara konsisten dengan tujuan dan cita hukum yang mendasarinya.

Demikian halnya dengan peraturan daerah juga harus tunduk pada kaidah penuntun yang sama dengan produk hukum tingkat nasional yakni harus menjaga integrasi (tidak diskriminatif), dibuat secara demokratis dan nomokratis, menjamin keadilan sosial dan menjamin toleransi beragama yang berkeadaban. Sebagai contoh perda syari'ah yang banyak muncul di berbagai daerah. Apabila ada dugaan pelanggaran oleh dan di dalam sebuah perda maka harus diuji dan diawasi sesuai dengan instrumen hukum yang tersedia seperti pembatalan oleh pemerintah, *judicial review* dan *legislative review*. Selain ketiga hal tersebut, instrumen hukum lain yang menyangkut seleksi perencanaan perda yaitu prolegda. Prolegda adalah cerminan perda-perda yang akan dibuat dalam satu periode pemerintahan sekaligus menjadi mekanisme pembuatan perda itu sendiri. Prolegda merupakan cerminan politik hukum di tingkat daerah. Prolegda ini menjadi penting karena perda mempunyai kedudukan yang kuat karena dapat langsung berlaku tanpa pengawasan preventif.

Penyadaran akan hukum yang berkualitas menjadi penting di tengah buruknya kualitas kehidupan hukum. Sebagaimana dikemukakan satjipto rahardjo bahwa kesadaran ini tidak hanya diperlukan pada masa-masa kondisi sekarang karena hal tersebut sudah menjadi bagian dari realitas dunia hukum kapanpun dan di manapun. Hukum sama sekali tidak dapat dilepaskan dari partisipasi publik. Peran publik dalam hukum

guna menyumbang usaha keluar dari keterpurukan hukum diperlukan karena (1) kemampuan hukum itu terbatas; (2) masyarakat ternyata tetap menyimpan kekuatan otonom untuk melindungi dan menata diri sendiri.

Hal ini sejalan dengan Moh. Mahfud MD bahwa sistem hukum nasional mencakup dimensi yang luas sebagaimana terurai di atas yaitu meliputi substansi (*substance*), struktur hukum (*structure*) dan budaya hukum (*culture*). Dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional maka harus dibangun berdasarkan cita-cita bangsa, tujuan negara, cita hukum dan penuntun yang terkandung di dalam pembukaan UUD 1945 artinya tidak boleh ada produk hukum yang bertentangan dengan hal-hal tersebut di atas. Sebuah sistem tidak dapat berdiri sendiri karena sejatinya sistem adalah rangkaian dari beberapa kategori yang terpecah dan menjadi utuh serta kuat. Sebagaimana tujuan dari perjuangan bangsa Indonesia yang termuat dalam berbagai nilai.

Sebagai pedoman, Pancasila tidak dapat dipisahkan antar masing-masing sila. Sila dalam Pancasila memiliki hubungan yang tidak terpisahkan karena Pancasila adalah sebuah sistem. Sebagai sistem Pancasila memiliki nilai-nilai yang terkait antar masing-masing sila sehingga dalam mengaktualisasikan atau merealisasikan Pancasila tidak mungkin dapat dijabarkan hanya dalam satu sila melainkan harus memuat seluruh nilai sila yang ada dalam Pancasila. Sistem epistemologi dalam realisasi Pancasila adalah

bahwa Pancasila sebagai suatu sistem nilai, kemudian dijabarkan dalam norma-norma dasar negara yaitu UUD 1945 yang lazimnya melalui asas, yang pada gilirannya kemudian dijabarkan dalam suatu realisasi praktis, atau dalam suatu pengalaman yang bersifat konkrit dan empiris.

Realitas nilai adalah suatu yang hanya dapat dipahami dan dimengerti oleh manusia. Oleh karena itu dalam proses pembudayaan harus menggunakan strategi dengan senantiasa menghubungkan nilai-nilai Pancasila dengan realitas konkrit kehidupan manusia. Kehidupan manusia Indonesia memiliki banyak ketidakseragaman. Pendidikan masyarakat, kondisi ekonomi, sosial, budaya sangat menentukan cara pandang masyarakat dalam menerima kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Perbedaan yang kawat tersebut harus menjadi pertimbangan para pembuat kebijakan terutama dalam bidang hukum dan keadilan.

Tiga nilai yang terdapat dalam perjuangan kemerdekaan (Mochtar Mas'ud 1996:77) pertama mereka menginginkan kemerdekaan Indonesia itu dapat mendatangkan kemakmuran ekonomi kepada rakyat yang telah ratusan menderita kekurangan akibat penindasan kolonial, kedua demokrasi yaitu kemakmuran itu mesti diusahakan dengan cara melibatkan keikutsertaan dan kesepakatan seluruh rakyat agar tidak menjadi bangsa yang terjajah. Ketiga kemerdekaan nasional atau otonomi nasional yang berwujud solidaritas nasional dan kebangsaan yang utuh dan teguh.

Pengaktualisasian Pancasila dalam perundang-undangan di Indonesia menjadi penting agar produk hukum yang dikeluarkan dapat diterima masyarakat seluruhnya serta tidak bertolak belakang dengan nilai, asas, prinsip dasar Pancasila. Indonesia adalah negara hukum yang demokratis dan sejatinya manusia adalah makhluk individu yang memiliki kepentingan untuk dirinya sendiri dan juga makhluk sosial yang tidak bisa hidup sendiri tanpa bantuan dari orang lain. Negara hadir untuk menengahi sifat asal manusia dalam hidup berbangsa dan bernegara.

Aktualisasi Pancasila dapat dilakukan secara subjektif serta objektif. Aktualisasi Subyektif, artinya realisasi penjabaran nilai-nilai Pancasila dalam bentuk norma-norma ke dalam diri setiap pribadi, perseorangan, setiap warga negara, setiap individu, setiap penduduk, setiap penguasa dan setiap orang Indonesia. Kesadaran akan subjektifitas tiap lini dapat membawa hasil positif dalam regulasi kehidupan berbangsa dan bernegara karena nilai Pancasila yang menjelma dalam setiap subjek menjadi tujuan utama dalam pengaktualisasian Pancasila secara riil.

Pengertian penjabaran Pancasila yang *objektif* adalah pelaksanaan dalam bentuk realisasi dalam setiap aspek penyelenggaraan negara, baik di bidang legislatif, eksekutif maupun yudikatif dan semua bidang kenegaraan dan terutama realisasinya dalam bentuk peraturan perundang-undangan negara indonesia, hal itu antara lain dapat dirinci sebagai berikut:

- a. Tafsir undang-undang dasar 1945, harus dilihat dari sudut pandang filsafat negara Pancasila sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945 alinea IV.
- b. Pelaksanaan UUD 1945, dalam undang-undang harus mengingat dasar-dasar pokok pikiran yang tercantum dalam filsafat negara indonesia.
- c. tanpa mengurang sifat-sifat undang-undang yang tidak dapat diganggu gugat, interpretasi pelaksanaannya harus mengingat unsur-unsur yang terkandung dalam filsafat negara.
- d. Interpretasi pelaksanaan undang-undang harus lengkap dan menyeluruh, meliputi seluruh perundang-undangan di bawah undang-undang dan keputusan-keputusan administrasi dari semua tingkat penguasaan Negara.
- e. Dengan demikian seluruh hidup kenegaraan dan tertib hukum indonesia didasarkan atas dan didiputi oleh asas politik dan tujuan negara yang berdasarkan asas dan diliputi oleh asas kerokhanian Pancasila.

Pancasila dapat diaktualisasikan dalam berbagai metode misalnya: pertama dengan adanya sosialisasi nilai-nilai Pancasila melalui pendidikan karakter. Pendidikan karakter yang termuat dalam sosialisasi bertujuan agar peserta dapat mengimplementasikan nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan pribadi, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dengan menyatunya

nilai Pancasila dalam diri pribadi setiap orang maka perilaku yang dikeluarkan sudah dapat terkendali sesuai dengan nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Pasal 2 UU No. 22 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional yang menyatakan “pendidikan nasional berdasarkan Pancasila dan undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945”. Pendidikan karakter mempunyai makna lebih tinggi dari pendidikan moral, karena bukan sekedar mengajarkan benar salah melainkan menanamkan kebiasaan tentang hal yang baik sehingga paham tentang mana yang baik dan mana yang tidak baik, mampu merasakan nilai yang baik dan biasa melakukannya. Pembiasaan (habit) dilakukan terus menerus dan menjadi kebuTuhan pokok.

Pemahaman akan pentingnya Pancasila dalam regulasi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, kemudian Pengaktualisasian Pancasila dinaikkan tingkatannya yakni dengan mengimplementasikan Pancasila dalam kaitannya dengan segala aspek kehidupan. Mislanya implementasi Pancasila dalam peraturan perundang-undangan dapat dilakukan oleh semua subyek hukum yang terkitab yani para pembuat kebijakan dalam hal ini adalah legislatif, para penegak hukum, serta masyarakat sipil.

KESIMPULAN

Aktualisasi Pancasila dalam perundang-undangan dapat direalisasikan dengan keterlibatan semua subyek hukum. Pancasila adalah sebuah sistem nilai yang tidak dapat dipisahkan, sehingga dalam pengaktualisasian Pancasila terhadap peraturan perundang-undnagan semua nilai yang terdapat dalam Pancasila harus dilaksanakan secara utuh sebagai landasan dasar pembuatan, pelaksanaan serta penegakkan dari setiap peraturan perundang-undangan yang ada.

Aktualisasi Pancasila dapat dilakukan secara subyektif dan obyektif. Aktualisasi Pancasila secara subjektif terwujud dalam kesadaran individu antara manusia indonesia sebagai warga negara indonesia yang taat dan patuh, baik aparat penyelenggara negara, penguasa negara maupun elite politik dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan politiknya selalu berdasarkan moral keTuhanan dan kemanusiaan sesuai yang terkandung dalam Pancasila. Aktualisasi Pancasila secara objektif adalah pelaksanaan dalam bentuk realisasi dalam setiap aspek penyelenggaraan negara, baik di bidang legislatif, eksekutif maupun yudikatif dan semua bidang kenegaraan dan terutama realisasinya dalam bentuk perturan perundang-undangan negara Indonesia

Cara pengaktualisasian Pancasila dalam peraturan perundang-undangan dilakukan dengan cara pembiasaan (habit) penerapan nilai-nilai Pancasila sebagai bagian yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan bermasyarakat berbangsa, dan bernegara. Baik yang dilakukan oleh lembaga legislatif dalam pembuatan peraturan perundang-undngan, masyarakat sipil dalam menjalankan kehidupan berbangsa, dan penegak hukum dalam menjalankan tugas dan kewajibannya.

Daftar Pustaka

Alwi Wahyudi. 2014. *Ilmu Negara Dan Tipologi Kepemimpinan Negara*. Pelajar Pustaka. Yogyakarta.

A.Muchtar Ghazali Abdul Majid. 2016. *PPKn Materi Kuliah di Perguruan Tinggi Islam*. PT Remaja Rosdakarya. Bandung.

Backy Krisnayuda. 2016. *Pancasila & Undang-Undang, Relasi Dan Transformasi Keduanya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Penedamedia. Jakarta.

Bambang Waluyo. 2002. *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Sinar Grafika. Jakarta.

Hans Pedia. <https://Hanafierosidin99l.blogspot.com/2018/04/Realisasi-Pancasila-Secara-Nyata.html>. Akses 29 Agustus 2018

Iman Soetiknjo, 1994, *Politik Agraria Nasional: Hubungan Manusia Dengan Tanah Yang Berdasarkan Pancasila*. Gadjahmada University Press. Yogyakarta

Indriati Amarini. Juni 2017. *Evaluasi Aktualisasi Pancasila Melalui Harmonisasi*. *Hukum Jurnal Kosmik Hukum* Vol. 17 No. 2. Issn 1411-9781.

Moh. Mahfud MD. Januari 2007. *Politik Hukum Dalam Perda Berbais Syari,Ah*, *Jurnal Hukum* No. 1 Vol. 14, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Kaelan. 1996. *Filsafat Pancasila*. Paradigma. Yogyakarta.

Kaelan. 2014. *Pendidikan Pancasila*. Paradigma. Yogyakarta

Pius A Parantanto Dan M Dahlan Al Barry. 1994. *Kamur Ilmiah Populer Arkola*. Yogyakarta.

Sajipto Rahardjo, 2010, *Penegakan Hukum Progresif*. Kompas. Jakarta.

Sudaryanto. 2007. *Filsafat Poliitik Pancasila*. Kepel Press. Yogyakarta.

Sulistiyowati Irianto dan Shidarta. 2009. *Metode Penelitian Hukum Konstelasi Dan Refleksi*. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.

Undang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara 1960 - 104.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

<https://Kbbi.Kata.Web.Id/Aktual/>

<http://Indrie7.blogspot.com/2013/04/Aktualisasi-Pancasila-Dan-Aktualisasi.html> Akses Thl 29 Agustus 2018

IMPLIKASI MODEL PEMERINTAHAN 2019 BERDASARKAN UNDANG-UNDANG PEMILU NO.07 TAHUN 2017 DARI DEMOKRASI PANCASILA KE DEMOKRASI LIBERAL

Gregorius Sahdan¹

Abstrak

Tulisan ini ingin menyajikan implikasi model pemerintahan yang dihasilkan melalui pemilu 2019 berdasarkan Undang-Undang Pemilu No.07 Tahun 2017. Penulis melihat bahwa pelaksanaan pemilu serentak tahun 2019 yang mengharuskan koalisi partai dilakukan sebelum pemilu dijalankan, berimplikasi terhadap semakin menjauhkannya demokrasi Indonesia dari hakekatnya sebagai negara yang menganut "Demokrasi Pancasila". Model pemerintahan yang dihasilkan melalui pemilu 2019 mengarah kepada "The Winner to Take All" yang mengabaikan musyawarah-mufakat dan menciptakan perpecahan. Pemerintahan hasil pemilu 2019 memiliki potensi yang besar memperkuat friksi dan ketegangan antar pemerintah dan oposisi. Berdasarkan hasil pemilu 2014, ketegangan dan friksi antar pemerintah dengan oposisi menimbulkan instabilitas pemerintahan yang berdampak pada kurang fokusnya pemerintah terhadap agenda kerja mensejahterakan rakyat. Friksi dan ketegangan antar oposisi dengan pemerintah bahkan berjalan terus sampai dengan pemilu 2019. Hal ini menimbulkan dilema di dalam pemerintahan Jokowi antara kepentingan untuk menangani isu-isu yang dilontarkan oposisi atau berkonsentrasi untuk menuntaskan program kerja pemerintah sampai pemilu dilaksanakan 2019. Berdasarkan UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu, bangunan friksi dan ketegangan pemerintah dengan oposisi akan sangat sulit diatasi, mengingat friksi dan ketegangan itu tidak hanya terkait dengan isu-isu politik yang menjadi pilihan oposisi, tetapi juga berhubungan dengan bangunan koalisi antar oposisi dan pemerintah yang jauh dari corak ideologi Pancasila. Corak ideologi partai koalisi lebih mengedepankan kepentingan partikular, ketimbang demokrasi Pancasila. Dalam demokrasi Pancasila, friksi dan ketegangan bisa diatasi dengan mengedepankan prinsip musyawarah-mufakat berdasarkan azas kekeluargaan dan gotong-royong, sementara dalam koalisi partai yang terjadi adalah bagi-bagi kue kekuasaan dan tukar-menukar kepentingan.

Keyword: pemerintahan, stabilitas politik, divided government dan oposisi.

¹) Ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan STPMD "APMD" Yogyakarta, Sekjen Asosiasi Dosen Ilmu Pemerintahan Indonesia dan Direktur The Indonesian Power for Democracy (IPD).

Abstract

This paper would like to present the implications of the government model produced through the 2019 elections based on the Election Law No. 07 of 2017. The author sees that simultaneous elections in 2019 which require party coalitions to be carried out before the election is carried out, have implications for the further alienation of Indonesian democracy from its nature as a state which adheres to "Pancasila Democracy". The government model produced through the 2019 elections leads to "The Winner to Take All" which ignores consensus and creates divisions. The government of 2019 election results has great potential to strengthen friction and tensions between governments and opposition. Based on the 2014 election results, tensions and friction between the government and the opposition led to government instability which resulted in a lack of government focus on the work agenda for the welfare of the people. Inter-opposition frictions and tensions with the government even continued until the 2019 elections. This created a dilemma within the Jokowi government between the interests of dealing with issues raised by the opposition or concentrating on completing the government's work program until the elections were held in 2019. Based on Law No.7 In 2017 concerning the General Election, the building of government friction and tension with the opposition will be very difficult to overcome, given that friction and tension are not only related to political issues that are the choice of the opposition, but also related to coalition building between the opposition and the government far from the ideological features Pancasila. The ideological style of the coalition party prioritizes particular interests, rather than Pancasila democracy. In Pancasila democracy, friction and tension can be overcome by promoting the principle of consensus based on the principle of kinship and mutual cooperation, while in the party coalition that occurs is the sharing of power and the exchange of interests.

Keyword: government, political stability, divided government and opposition.

PENDAHULUAN

Pemerintahan baru akan terbentuk melalui pemilu serentak yang dilaksanakan pada tanggal 17 April 2019. Sudah dapat diperkirakan bahwa pemerintahan baru yang terbentuk akan jauh dari prinsip "Demokrasi Pancasila" dan lebih mengarah kepada "government base on market" yang menjunjung tinggi prinsip-prinsip demokrasi liberal. Pemerintahan yang terbentuk melalui demokrasi liberal ini dapat dilihat dari pemilu yang

diselenggarakan secara serentak untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan anggota legislatif secara bersamaan. Pemilu ini tentu saja cukup rumit, disamping karena banyaknya waktu yang akan dihabiskan pemilih di Tempat Pemungutan Suara (TPS), juga pemilih harus memegang dan mengamati lima surat suara yang berbeda yaitu, Surat Suara untuk pemilihan Presiden, Surat Suara untuk pemilihan DPD, Surat Suara pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Republik

Indonesia (DPR-RI), Surat Suara Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi (DPRD Provinsi) dan Surat Suara untuk pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (DPRD Kabupaten/Kota). Rumitnya penyelenggaraan pemilu 2019, berimplikasi pada hasil pemerintahan yang dibentuk melalui pemilu tersebut yang menjauhkan dirinya dari prinsip-prinsip demokrasi Pancasila. Berikut ini merupakan kajian saya terkait dengan pemerintahan yang dibentuk melalui pemilu 2019.

Pertama, kita tidak akan menghasilkan sebuah model pemerintahan yang stabil dan pemerintahan yang dapat menjalankan programnya dengan baik tanpa adanya tekanan dari partai oposisi. Pengelompokan oposisi yang terjadi sebelum pemilu, berimplikasi pada mengentalnya kecenderungan oposisi untuk berseberangan dengan pemerintah. Selama ini, dinamika pemerintahan kita cenderung membentuk oposisi setelah pemilu diselenggarakan. Hal ini berimplikasi pada rendahnya kemampuan oposisi dalam mengontrol dan mengendalikan agenda pemerintah. Suara kritis oposisi bahkan dianggap sebagai suara ketidakpuasan terhadap pemerintahan yang terbentuk pasca pemilu. Sekalipun oposisi memiliki suara yang keras terkait dengan kebijakan pemerintah, oposisi tetap saja dianggap remeh dan bahkan tidak mampu menggagalkan program pemerintah. Dalam banyak kasus, pemerintahan hasil pemilu 2014

menghadapi bermacam tekanan oposisi di antaranya adalah isu PKI, isu tenaga kerja asing, isu impor dan sebagainya. Sekalipun banyak isu dan tekanan oposisi terkait dengan kebijakan pemerintah, oposisi tetap saja tidak memiliki kemampuan untuk menurunkan pemerintah di tengah jalan. Dengan kata lain, suara oposisi tidak berpengaruh terhadap keberlanjutan pemerintahan, sekalipun oposisi mempunyai isu strategis dan tekanan yang kuat terhadap pemerintah. Bahkan dalam beberapa kasus, oposisi dipukul mundur oleh pemerintah, seperti yang terjadi melalui demo masal 212 (02 Desember 2016) yang menuntut pemenaan Gubernur Jakarta saat itu, Basuki Tjahaja Purnama atau Ahok, atas tuduhan penistaan agama.² Dalam menghadapi isu ini, pemerintah mengakomodasi kepentingan oposisi dengan memenjarakan Ahok dan pada saat yang sama pemerintah memperkuat konsolidasi program kerjanya untuk tetap mempertahankan legitimasi dan kepercayaan masyarakat.

Kedua, pola dan bentuk koalisi yang terjadi sebelum pemilu mendorong penguatan friksi yang cenderung menciptakan garis demarkasi yang kuat antar oposisi dengan pemerintah. Pengalaman pembentukan pemerintahan hasil pemilu 2014 menunjukkan bahwa akomodasi kepentingan politik oposisi lebih tinggi dari hanya sekedar kohesivitas pemerintahan dan menggalang kekuatan koalisi untuk menggerakkan program-program

2) Baca www.bbc.com, 01 Desember 2017.

pemerintah. Pada Pilpres 2014 muncul dua koalisi, yakni koalisi Partai Gerindra, Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Golkar, dan Partai Bulan Bintang (PBB, partai nonparlemen) yang menjagokan Prabowo Subianto-Hatta Rajasa berhadapan dengan koalisi PDI-P, Partai Nasional Demokrat (Partai NasDem), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Hati Nurani Rakyat (Partai Hanura), dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI, partai nonparlemen) yang mengusung Joko Widodo-Jusuf Kalla.³ Pola dan model koalisi ini mengalami keretakan di tengah jalan. Keretakan terjadi disebabkan berbagai faktor antar lain, suksesnya politik akomodasi pemerintah terhadap Partai Golkar, PPP dan PAN dengan imbalan pemberian kursi dalam pemerintahan Jokowi serta adanya kepentingan elite partai untuk mencari perlindungan pemerintahan Jokowi atas kasus korupsi yang menjerat kader mereka, seperti dalam kasus Setya Novanto yang menjadi terdakwa dalam kasus korupsi e-KTP.⁴

Ketiga, pemilu 2019 memiliki potensi untuk menghasilkan *divided government*, dimana besar kemungkinan eksekutif dikuasai partai pemenang Pemilu Presiden dan legislatif dikuasai partai pemenang pemilu legislatif atau bahkan oposisi yang kalah dalam Pemilu Presiden dan Pemilu Legislatif mempunyai

peluang untuk menguasai parlemen, sebagaimana terjadi dalam pemilu 2014. Dalam pemilu 2014, oposisi yang kalah dalam pemilu legislatif justru menguasai kursi pimpinan legislatif dan dengan berbagai cara berusaha mempertahankan formasi penguasaan kursi pimpinan legislatif melalui UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) dimana, parpol pemenang pemilu tak lagi otomatis mendapat jabatan ketua DPR dan MPR.⁵ Jika kita merujuk pada hasil pemilu 2014, partai yang memenangkan pemilu legislatif adalah PDIP dengan total suara mencapai 23.681.471 (18,95 persen) dan kursi perwakilan di DPR RI mencapai 109. Tetapi partai ini bahkan tidak mendapatkan satupun kursi pimpinan DPR RI, sebelum terjadinya perubahan UU MD3. Sedangkan Partai Golkar, Gerindra, PKS, PAN dan Demokrat yang memiliki kursi lebih sedikit dibandingkan dengan PDIP, justru mendapatkan kursi pimpinan dengan komposisi Ketua DPR diambil Golkar dan Wakil-Wakilnya diambil oleh Gerindra, PAN, Demokrat dan PKS. Implikasi dari UU MD3 ini, hampir semua partai oposisi pemerintahan Jokowi-JK menguasai parlemen. Partai oposisi yang menamakan dirinya dengan "Koalisi Merah Putih" (KMP) menang dalam perebutan kursi pimpinan DPR dan MPR sebagaimana diatur dalam UU MD3 dengan sistem paket, bukan proporsional. KMP berhasil sapsu bersih seluruh kursi

³) Baca Leo Agustino, "Pemilihan Umum di Indonesia Tahun 2014", Prisma, 2014.

⁴) Baca Kompas 17 Juli 2017: KPK Tetapkan Setya Novanto Jadi Tersangka Korupsi.

⁵) Kompas, 24 September 2014

pimpinan DPR dan MPR. Tak cuma pimpinan DPR dan MPR, mereka juga menguasai pimpinan alat kelengkapan dewan seperti komisi dan banggar. PDIP sebagai partai pemenang pemilu tak disisakan tempat di legislatif. Seiring berjalannya waktu, pada 2015, partai yang tergabung dalam KMP satu per satu berputar haluan, masuk ke pemerintahan seperti Golkar, PAN dan PPP bergabung bersama PDIP, PKB, NasDem dan Hanura. Hanya Gerindra dan PKS yang bertahan, di luar ada Partai Demokrat yang menyatakan diri sebagai penyeimbang. Setelah KMP

pecah, dukungan partai ke pemerintah menguat dan menjadi mayoritas, PDIP pun kembali berhasrat untuk mendapatkan tempat di kursi empuk pimpinan DPR. PDIP ingin dapat satu tempat di pimpinan DPR dengan merevisi UU MD3 dan berhasil setelah melalui proses politik yang panjang. Pada Agustus 2018, PAN kembali masuk ke barisan oposisi bersama dengan Gerindra dan PKS, karena tidak sehaluan dengan pemerintahan Jokowi dalam membentuk koalisis pemerintahan melalui pemilu 2019. Tabel berikut menggambarkan secara lengkap komposisi parlemen hasil pemilu 2014.

Tabel
Data Komposisi Kursi DPR RI Hasil Pemilu 2014

No.	Nama Partai	Jumlah Suara	Jumlah Kursi
01	Partai NasDem	8.402.812 (6,72 persen)	36 kursi
02	Partai Kebangkitan Bangsa	11.298.957 (9,04 persen)	47 kursi
03	Partai Keadilan Sejahtera	8.480.204 (6,79 persen)	40 kursi
04	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	23.681.471 (18,95 persen)	109 kursi
05	Partai Golkar	18.432.312 (14,75 persen)	91 kursi
06	Partai Gerindra	14.760.371 (11,81 persen)	73 kursi
07	Partai Demokrat	12.728.913 (10,19 persen)	61 kursi
08	Partai Amanat Nasional	9.481.621 (7,59 persen)	48 kursi
09	Partai Persatuan Pembangunan	8.157.488 (6,53 persen)	39 kursi
10	Partai Hanura	6.579.498 (5,26 persen)	16 kursi

PENGATURAN PEMILU 2019 DAN KOALISI PEMERINTAHAN

Pengaturan Presidential Threshold sebagaimana tercantum dalam pasal 222 UU Pemilu No.7 Tahun 2019 yang menyatakan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden pada pemilu 2019 diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20 persen dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25 persen dari suara sah nasional dalam pemilu anggota DPR sebelumnya. Ketentuan ini, bertentangan dengan pasal 6 UUD 1945 yang mengatakan bahwa "Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah

menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden". Dengan kata lain, pengaturan Presidential Threshold, bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki posisi yuridis yang kuat sebagai dasar pembentukan koalisi dalam pemerintahan menghadapi pemilu 2019. Walaupun begitu, ketentuan Presidential Threshold, telah menjadi dasar pijakan bagi partai-partai membentuk koalisi pemerintahan menghadapi pemilu 2019. Berikut ini gambaran umum tentang koalisi partai dalam Pemilihan Presiden 2019.

Tabel
Koalisi Partai Dalam Pemilihan Presiden 2019

No.	Nama Partai	Koalisi
01	Partai Kebangkitan Bangsa	Jokowi-Ma'ruf Amin
02	Partai Gerindra	Prabowo Subianto-Sandiaga Uno
03	PDI Perjuangan	Jokowi-Ma'ruf Amin
04	Partai Golkar	Jokowi-Ma'ruf Amin
05	Partai Nasional Demokrat	Jokowi-Ma'ruf Amin
06	Partai Garuda	Prabowo Subianto-Sandiaga Uno
07	Partai Berkarya	Prabowo Subianto-Sandiaga Uno
08	Partai Keadilan Sejahtera	Prabowo Subianto-Sandiaga Uno
09	Partai Persatuan Indonesia (Perindo)	Jokowi-Ma'ruf Amin
10	Partai Persatuan Pembangunan	Jokowi-Ma'ruf Amin
11	Partai Solidaritas Indonesia (PSI)	Jokowi-Ma'ruf Amin
12	Partai Amanat Nasional	Prabowo Subianto-Sandiaga Uno
13	Partai Hanura	Jokowi-Ma'ruf Amin
14	Partai Demokrat	Prabowo Subianto-Sandiaga Uno
15	Partai Bulan Bintang (Nomor Urut 19)	Belum Menentukan Arah Koalisi
16	PKPI	Jokowi-Ma'ruf Amin

Jika dilihat dari bangunan koalisi yang dibentuk partai-partai tersebut, disamping memperkuat “liberalisme politik” dan menjauhkan diri dari “Demokrasi Pancasila”, juga dilakukan tidak berdasarkan kesamaan ideologi dan garis perjuangan, tetapi lebih berdasarkan kepentingan dan keinginan untuk memenangkan pemilu atau *driven by particular interest*. Di sisi yang lain, dorong untuk membentuk pemerintahan yang kokoh dalam menjalankan agenda kerakyatan, diabaikan demi tujuan jangka pendek untuk mengumpulkan suara guna membentuk pemerintahan hasil pemilu 2019. Jika kita merujuk pada kepentingan ideologi dan garis perjuangan, setidaknya dasar utama koalisi partai adalah pada dua garis demarkasi yang membatasi satu dengan yang lain yaitu partai-partai nasionalis di satu sisi dan partai-partai religius di sisi yang lain. Seandainya pun koalisi partai-partai ini menghasilkan tiga kelompok koalisi, pasti membentuk pengelompokan koalisi yang terdiri dari: (1) Koalisi Partai Nasionalis Kebangsaan; (2) Koalisi Partai Religius Kebangsaan; dan (3) Koalisi Partai Nasionalis Religius Kebangsaan. Pada koalisi model yang pertama terlihat bahwa ada ideologi dan garis perjuangan yang mempersatukan partai-partai koalisi dengan PDI-P sebagai partai *leading sector*. Koalisi model kedua menciptakan partai yang memiliki ideologi dan garis perjuangan yang sama, dimana PKS dan PPP akan menjadi *leading sector* yang menggerakkan Koalisi Partai

Religius Kebangsaan. Sedangkan pada model yang ketiga, terutama dimana model ini menganut ideologi dan garis perjuangan yang berada di tengah-tengah pengelompokan nasionalis dan religius, Partai Demokrat dapat menjadi *leading sector* yang menggerakkan Koalisi Partai Nasionalis Religius Kebangsaan. Karena itu, pengaturan pemilu seharusnya lebih memberikan peluang dan kesempatan agar semakin banyak koalisi yang dibentuk oleh partai—tidak hanya dua seperti bangunan koalisi menghadapi pemilu 2019.

PEMILU DAN MODEL PEMERINTAHAN

Berdasarkan pengaturan pemilu 2019, seperti pengaturan tentang Presidential Threshold akan menghasilkan model pemerintahan yang bersikap ambigu terhadap kepentingan rakyat dan menjauhkan pemerintah dari Demokrasi Pancasila, karena kuatnya friksi dan ketegangan dalam pemerintahan sebagai implikasi dari pola koalisi partai yang sarat dengan kepentingan partikular. Secara umum, dapat digambarkan bahwa ada empat (4) model pemerintahan yang dihasilkan melalui pemilu 2019 antara lain adalah;

- (1) menghasilkan sebuah model pemerintahan yang lebih banyak melayani kepentingan investor atau *market base government*. Investor merupakan aktor yang sangat penting dalam pemilu yang sangat transaksional. Politik transaksional ini menjadi sesuatu

yang lumrah di tengah terjadinya degradasi ideologi partai dan terjadinya transformasi partai dari partai ideologis ke partai yang lebih pragmatis. Dengan kata lain, model ini dikenal sebagai model *government by market*, dimana pemerintah yang dihasilkan tunduk dan patuh terhadap kepentingan pasar. Kepatuhan terhadap investor lebih banyak disebabkan oleh biaya yang digunakan dalam pemilu berasal dari investor, baik investor domestik maupun investor internasional.

(2) pemerintah akan lebih banyak bekerja melayani kepentingan partai koalisi ketimbang fokus pada agenda kesejahteraan rakyat. Di sini pemilu 2019 dapat dikatakan sebagai pemilu yang menghasilkan pemerintahan yang tidak efektif atau *uneffective government*. Pemerintahan yang tidak efektif ini dipicu oleh berbagai faktor. Faktor yang paling menonjol adalah adanya desakan partai koalisi untuk mengisi pos-pos dalam kabinet dengan para politisi yang akan bekerja untuk melayani kepentingan partai. Para politisi ini memiliki prinsip untuk lebih mengutamakan “mengembalikan modal” yang telah dikeluarkan dalam pemilu, ketimbang bersusah-susah melayani kepentingan rakyat;

(3) Pemerintah akan lebih banyak bekerja sebagai penegak aturan, ketimbang sebagai pelaksana aturan. Penegakkan aturan

diperlukan oleh pemerintah untuk menghadapi tekanan oposisi dan sebagai strategi pemerintah untuk melumpuhkan kekuatan yang tidak sehaluan dengan pemerintah. Oposisi akan dianggap sebagai pihak yang berseberangan dengan pemerintah dan harus dihabisi melalui penegakan aturan. Di sini kita akan menemukan model pemerintahan yang disebut dengan *government by the rules*;

(4) model keempat adalah pemerintahan tanpa visi atau *government by unvision*. Sekalipun dalam pemilu para kandidat Presiden membeberkan visi dan misi mereka untuk membangun Indonesia, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan visi akan dikalahkan oleh kepentingan pragmatis. Kepentingan pragmatis itu terkait dengan akomodasi terhadap tekanan oposisi dan friksi internal partai koalisi yang lebih banyak terbentuk oleh pola pembagian sumberdaya kekuasaan (*resources of authority*) yang kadang tidak bisa dibagi secara merata.

Keempat model ini secara tidak langsung membentuk sebuah pemerintahan dimana friksi dan ketegangan politik tidak diselesaikan dengan mengedepankan pemerintahan berpancasila – musyawarah dan mufakat sebagai fondasi dalam menyelesaikan persoalan. Secara sederhana, empat model tersebut akan digambarkan dalam bagan berikut. Untuk jelasnya

Model Pemerintahan Hasil Pemilu 2019

1. Model Government by Market	2. Uneffective Government
3. Government by the Rules	4. Government by Unvision

Berdasarkan bagan tersebut kita mengetahui bahwa pemilu 2019 yang dijalankan berdasarkan undang-undang No.7 Tahun 2017 tentang pemilu, tidak akan membentuk sebuah model pemerintahan yang berbasis pada Demokrasi Pancasila. Pemerintahan yang dihasilkan lebih cenderung mengarah pada pemenuhan kebutuhan investor/market dan kepentingan partai-partai koalisi. Perbaikan dan peningkatan terhadap kesejahteraan rakyat melalui pembentukan pemerintahan yang berbasis pada Demokrasi Pancasila menjadi sulit diwujudkan di tengah tarikan kepentingan pasar dan partai koalisi.

Untuk itu, ada beberapa rekomendasi yang bisa digunakan untuk mengantisipasi munculnya *government by market, uneffective government, Government by the Rules dan Government by Unvision* antara lain adalah:

1. Memperkuat masyarakat sipil untuk meningkatkan kontrol terhadap negara dalam menjalankan agenda pemerintahan;
2. Memperbaharui pola hubungan kelembagaan negara dari hubungan yang berbasis pada kepentingan koalisi pemerintahan

ke hubungan yang lebih mengarah pada efektivitas penyelenggaraan program pemerintah;

3. Memperkecil ruang pemerintah untuk bertindak semena-mena dan semata-mata untuk menegakkan aturan melalui penguatan fungsi legislasi DPR;
4. Mendorong pemerintah hasil pemilu 2019 untuk menyelesaikan friksi dan ketegangan politik berbasis pada Demokrasi Pancasila – diselesaikan secara kekeluargaan dan musyawarah-mufakat.

PENUTUP

Pemilu 2019 yang dilakukan secara serentak, jelas tidak banyak berpengaruh terhadap perubahan model pemerintahan dari model liberal yang dikembangkan pasca reformasi ke model Demokrasi Pancasila sebagaimana yang kita jalankan selama ini. Perubahan hanya akan menyentuh lapisan koalisi pemerintahan yang semakin mengarahkan mereka ke dalam konfrontasi kepentingan yang lebih banyak mewakili kepentingan partainya ketimbang kepentingan rakyat. Kita berharap bahwa pemilu 2019 dapat menghasilkan pemerintahan yang lebih stabil dan

dapat menjalankan program kerja yang menjamin kesejahteraan rakyat. Hal ini bisa tercapai apabila ada kontrol masyarakat sipil yang kuat, adanya perubahan pola hubungan kelembagaan negara yang lebih menjamin terciptanya profesionalitas, dan terbatasnya ruang pemerintah untuk bertindak semena-mena melalui penguatan fungsi legislasi dan pengawasan DPR.

Untuk menjamin efektivitas penyelenggaraan pemerintahan diperlukan adanya penguatan fungsi representasi DPR sebagai bentuk perwakilan kepentingan rakyat yang bisa menjamin suara rakyat yang diberikan dalam pemilu melalui pelaksanaan program kerja pemerintah. Untuk mengefektifkan pelaksanaan program pemerintah, DPR perlu terus-menerus melakukan pengawasan yang berbasis pada program pemerintah dan mengembalikan amanat rakyat melalui kerja-kerja pemerintah yang efisien dan efektif. Kita patut bersyukur bahwa reformasi penyelenggaraan pemerintahan pasca 1998, telah menghasilkan banyak perubahan

pemerintahan dan pola hubungan ketatanegaraan kita, tetapi perlu diakui bahwa perubahan tersebut belum mampu menghadirkan pemerintahan yang efektif dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Archon Fung dalam bukunya *"Deepening Democracy"* mengatakan bahwa *"government is a problem not solution"*. Kita memerlukan pemerintahan yang efektif dan menjadi solusi bagi kesejahteraan rakyat. Efektivitas pemerintahan bisa dijamin melalui penguatan Demokrasi Pancasila, bukan pengebirian sebagaimana dipraktekkan selama ini.

Daftar Pustaka

- Agustino, Leo. 2014. *Pemilihan Umum di Indonesia 2014*. Prisma, Jakarta.
- Archon Fung and Erik Olin Wright. 2003. *Deepening Democracy*. Verso, London-New York.
- Diamond, Larry. 2003. *Developing Democracy Toward Consolidation*, IRE, Yogyakarta.
- Held, David. 1995. *Democracy and the Global Order: from the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, Oxford.
- Heywood, Paul (ed). 1997. *Political Corruption*, Blackwell, UK.
- Hyden Goran. 1992. *Governance and Politics in Africa*, Boulder & London.
7. Migdal, S. Joel. 2001. *State in Society – Studying How State and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge University Press, UK.
- Migdal, S. Joel. 1988. *Strong Societies and Weak State – Society Relations and State Capabilites in the Third World*, Princeton University Press.
- Peters, B. Guy. 1999. *Institutional Theory in Political Science*, Continuum, London-New York.
- Sahdan, Gregorius. 2005. *Distorsi dan Paradoks Demokrasi Dalam Pilkada*, Jurnal CSIS, Vol. 34, No.4 Desember 2005, Jakarta.
- Sahdan, Gregorius. 2005. *Pilkada dan Prospek Demokrasi Lokal*, Jurnal CSIS, Vol.43 No.1, 2005, Jakarta.
- Sahdan, Gregorius. 2004. *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Pondok Edukasi, Yogyakarta.
- Vanhanen, Tatu. 1997. *Prospects of Democracy a Study of 172 Countries*, Rountledge, London and New York.
- Zartman, I. William (ed). 1995. *Collapse States – The Disintegration and Restoration of Legitimacy Authority*, Lynne Rienner Publishers, London.

