

IMPLEMENTASI NILAI-NILAI PANCASILA SEBAGAI DASAR NEGARA DALAM PEMBENTUKKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

OKSEP ADHAYANTO

Dosen Fakultas Hukum Universitas Raja Ali Haji

Abstrak

Sebagai dasar Negara (*ground norm*)-nya bangsa Indonesia, Pancasila telah terbukti sebagai salah satu media pemersatu dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di Indonesia. Melalui kelima sila yang terkandung didalam Pancasila, menjadikan pondasi kehidupan bernegara di Indonesia menjadi kokoh terhadap ancaman yang datang baik dari luar maupun dari dalam. Dalam konteks hukum, khususnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Pancasila semestinya diletakkan dalam wilayah sumber hukum materiil dari pembentukan peraturan perundang-undangan. Semestinya, nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila harus digali secara lebih rinci dalam pembahasan terhadap landasan filosofis maupun sosiologis dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Abstract

As a basis for the ground norm of Indonesia, Pancasila has been proven as one of the media unifying role in the life of society, nation and state in Indonesia. Through five precepts contained in Pancasila, in the foundation of the state of life in Indonesia is established against the threat that comes both from outside and from within. In the context of the law, especially in the formation of legislation, Pancasila should be placed in the area of legal source material from the formation of legislation. Supposedly, the values contained in Pancasila should be explored in more detail in the discussion of the philosophical and sociological foundation of the process of formation of the legislation.

Kata kunci: Pancasila, Negara dan perundang-undangan

A. Pendahuluan

Negara Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang tentunya sangat membutuhkan pembinaan dan pengembangan sistem hukum nasional dalam rangka mendorong dan mendukung pembangunan disegala bidang. Meminjam istilah Roscoe Pound bahwa "*as tool as social engineering*", maka sesungguhnya pembinaan dan pengembangan hukum nasional sudah semestinya dapat memberikan arah dan jalan bagi hukum, masyarakat dan negara untuk saling terkait satu dengan yang lainnya. Tentunya hal itu dapat terwujud jika semangat dalam pembinaan dan pengembangan hukum nasional itu dilandasi dengan semangat dan nilai-

nilai yang dianut dalam masyarakat dengan tidak mengenyampingkan juga nilai-nilai yang berkembang lainnya yang sesuai dengan kultur masyarakat Indonesia.¹

Hukum nasional adalah hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan, dasar, dan cita hukum suatu negara. Dalam konteks ini hukum nasional Indonesia adalah kesatuan hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibangun untuk mencapai tujuan negara yang bersumber pada Pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945. Sebab, di dalam Pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945 itulah terkandung tujuan, dasar, dan cita hukum negara Indonesia.² Dengan demikian, sistem hukum nasional Indonesia adalah sistem hukum yang berlaku di seluruh Indonesia yang meliputi semua unsur hukum (seperti isi, struktur, budaya, sarana, peraturan perundang-undangan, dan semua sub unsurnya) yang antara yang satu dengan yang lain saling bergantung dan yang bersumber dari Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945.³

B. Pembahasan

1. Pancasila Sebagai Dasar Negara

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alenia keempat terdapat rumusan Pancasila sebagai dasar negara Indonesia. Rumusan Pancasila itulah dalam hukum positif Indonesia secara yuridis-konstitusional sah, berlaku, dan mengikat seluruh lembaga negara, lembaga masyarakat, dan setiap warga negara, tanpa kecuali. Rumusan Pancasila yang terdapat pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimana pembukaan tersebut sebagai hukum derajat tinggi yang tidak dapat diubah

¹Oksep Adhayanto, *Rekonstruksi Nilai-Nilai Masyarakat Lokal dalam Semangat Otonomi Daerah Menuju Penguatan Sistem Hukum Nasional*, Jurnal Perbatasan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Maritim Raja Ali Haji, 2014.

²Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta. 2006, hlm. 21.

³ *Ibid.*

secara hukum positif, maka Pancasila sebagai dasar negara Indonesia bersifat final dan mengikat bagi seluruh penyelenggara negara.⁴

Sebagai dasar Negara (*ground norm*)-nya bangsa Indonesia, Pancasila telah terbukti sebagai salah satu media pemersatu dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di Indonesia. Melalui kelima sila yang terkandung didalam Pancasila, menjadikan pondasi kehidupan bernegara di Indonesia menjadi kokoh terhadap ancaman yang datang baik dari luar maupun dari dalam.

Norma yang ada dalam masyarakat atau negara selalu merupakan suatu susunan yang bertingkat, seperti suatu piramida. Menurut Adolf Merkel dan Hans Kelsen, setiap kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaedah-kaedah (*stufenbau des Recht*). Dalam "*stufentheorie*"-nya Hans Kelsen mengemukakan bahwa dipuncak "*stufenbau*" terdapat kaedah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan suatu kaedah fundamental. Kaedah dasar tersebut disebut "*groundnorm*" yang merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, bersifat umum dan hipotetis.⁵

Menurut Hans Nawiasky, dalam suatu negara yang merupakan kesatuan tatanan hukum, terdapat suatu kaidah tertinggi, yang kedudukannya lebih tinggi dari undang-undang dasar. Berdasarkan kaidah yang lebih tinggi inilah undang-undang dasar dibentuk. Kaidah tertinggi dalam kesatuan tatanan hukum dalam negara itu disebut dengan *staatsfundamentalnorn*, yang untuk bangsa Indonesia berupa Pancasila. Hakikat suatu *staatsfundamentalnorn* adalah syarat bagi berlakunya suatu undang-undang dasar karena lahir terlebih dahulu dan merupakan akar langsung pada kehendak sejarah suatu bangsa serta keputusan bersama yang diambil oleh bangsa.⁶

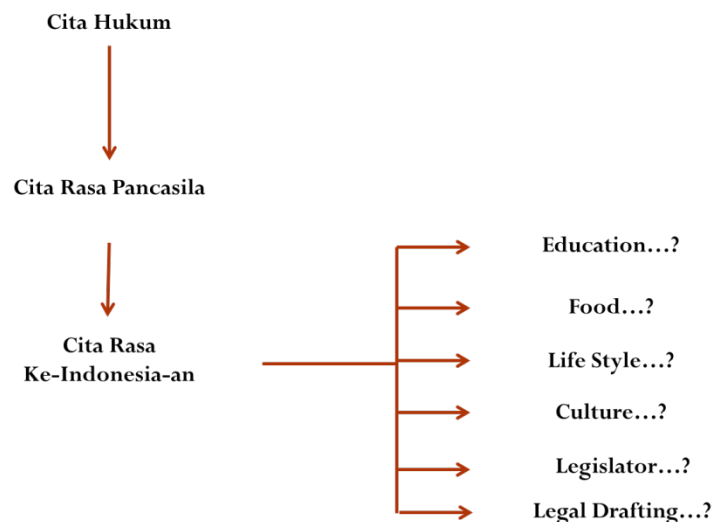
⁴ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Sekjend MPR RI, Jakarta, 2012, hlm. 87-88.

⁵ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 26.

⁶ Riyanto Astim, *Teori Konstitusi*, Yapemdo, Bandung, 2006.

Konsekuensi logis dari diletakkannya Pancasila sebagai *ground norm*-nya bangsa Indonesia tentunya harus dapat diimplementasikan dalam setiap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Pancasila harus dijadikan “*way of life*” dalam diri setiap masyarakat Indonesia. Setiap aspek kehidupan baik ekonomi, sosial, budaya, maupun hukum harus senantiasa berlandaskan kepada nilai-nilai yang terkandung dalam setiap sila yang ada di dalam Pancasila.

Hakikat dari pembangunan di Indonesia sesungguhnya merupakan pengejawantahan dari semangat tujuan negara Indonesia sebagai mana termuat di dalam pembukaan UUD 1945. Sedangkan keberlanjutan pembangunan itu sendiri hakikatnya adalah pengamalan terhadap sila-sila didalam Pancasila. Berikut bagan implementasi nilai-nilai Pancasila tersebut.



Bagan 1. Implementasi Nilai-Nilai Pancasila

2. Implementasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Peraturan Perundang-Undangan

Sesungguhnya, dalam alenia keempat pada Pembukaan UUD NKRI sudah memuat ketentuan dari setiap sila Pancasila yang selanjutnya diturunkan didalam Pasal-pasal didalam batang tubuh. Dengan kata lain, pasal-pasal yang terkandung didalam batang tubuh sudah barang tentu

membawa semangat yang terkandung didalam materi pembukaan UUD 1945 itu sendiri.

Rumusan dasar filosofis negara atau ideologi negara yang terkandung oleh Pembukaan UUD 1945 adalah Pancasila. Rumusan Pancasila tersebut dapat pula disebut sebagai rumusan dasar dari cita hukum⁷ (*rechtsidee*) negara Republik Indonesia. Sebagai cita negara, tentunya ia harus dirumuskan berdasarkan cita yang hidup di dalam masyarakat (*volksgeemenschapside*) yang telah ada sebelum negara ini didirikan.⁸

Sebagaimana diketahui cita hukum selain mempunyai fungsi konstitutif yang menentukan dasar suatu tata hukum, yang tanpa itu suatu tata hukum kehilangan arti dan maknanya sebagai hukum, juga mempunyai fungsi regulatif yang menentukan apakah suatu hukum positif itu adil atau tidak adil. Dengan demikian juga, dalam hal Pancasila merupakan cita hukum, maka nilai-nilai yang terdapat di dalam Pancasila mempunyai fungsi konstitutif yang menentukan apakah tata hukum Indonesia merupakan tata hukum yang benar, dan disamping itu mempunyai fungsi regulatif yang menentukan apakah hukum positif yang berlaku di Indonesia merupakan hukum yang adil atau tidak.⁹

Terkait dengan hal ini sangat relevan dengan teori *hierarchy of norms* yang menyatakan bahwa setiap norma hukum dianggap sah karena ia diciptakan/dibuat dengan cara yang ditentukan oleh norma lain. Jadi, hubungan hirarkis norma-norma hukum tersebut menggambarkan bahwa suatu norma hukum yang lebih tinggi menjadi dasar keabsahan norma yang dibentuknya (norma yang lebih rendah). Hubungan antar norma yang mengatur pembentukan norma yang lain dapat dipersentasikan sebagai suatu hubungan super dan subordinasi. Sebuah norma yang

⁷ Cita Hukum mengandung arti bahwa pada hakikatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta, dan pikiran masyarakat itu sendiri.

⁸ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah*, Kencana, Jakarta, 2009, hlm. 19.

⁹ *Ibid.*, hlm. 20.

menentukan pembentuk norma yang lain adalah norma yang *superior*, sedangkan norma yang diciptakan menurut hubungan ini adalah norma yang *inferior*.

Dalam konteks ini, materi muatan setiap peraturan perundang-undangan, peran dan aspek filosofis, sosiologis, dan politis sangat urgen dan strategis untuk melengkapi konsep Hans Kelsen tersebut.¹⁰

Sebagai negara berdasarkan atas hukum (*rechstaat*) yang modern berdasarkan ketentuan dalam UUD 1945, Indonesia secara sadar berkehendak, berusaha, dan berupaya untuk menggapai tujuan-tujuannya. Untuk itu, perlu dilakukan modifikasi-modifikasi dalam kehidupan dan penghidupan masyarakat serta rakyatnya. Perubahan-perubahan sosial itu dilakukan dengan penyelenggaraan pembangunan, rencana-rencana, hukum yang melandasinya, peraturan-peraturan kebijakan yang menunjang pelaksanaannya.¹¹

Dalam konteks hukum, khususnya dalam pembentuk peraturan perundang-undangan, Pancasila semestinya diletakkan dalam wilayah sumber hukum materiil dari pembentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini diperkuat dengan amanat dari Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentuk Peraturan Perundang-Undang yang menyebutkan bahwa “ *Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum Negara*”. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimana Pancasila ditempatkan sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.¹²

Pada prinsipnya terdapat dua pandangan mengenai arti penting penyusunan peraturan perundang-undangan, yakni:

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 21.

¹¹ Hamzah, *Loc. Cit.*

¹² Sekretariat Jenderal MPR RI, *Op. Cit.*, hlm. 90-91.

- a. Menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat,
- b. Menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat (T Koopmans). Menurut IC Van der Vlies, regulasi modifikasi adalah regulasi yang bertujuan mengubah pendapat hukum yang berlaku dan peraturan perundang-undangan yang mengubah hubungan-hubungan sosial.¹³

Produk hukum yang dibuat sesungguhnya merupakan interpretasi dari kehendak masyarakat itu sendiri. Mengutip pendapat Eugen Erlich, yang menyebutkan hukum sebagai *living law*-nya masyarakat atau dengan menyetir pendapatnya Von Savigny yang menyebutkan bahwa hukum itu sebagai *volksgeist*- masyarakat. Selain itu juga, pentingnya mengkaji hukum dari aspek sosiologis menurut Soerjono Soekanto dikarenakan salah satu faktor yang mempengaruhi proses penegakkan hukum itu adalah masyarakat itu sendiri. Sehingga dinilai sangat perlulah untuk melakukan kajian kemasyarakatan atau kondisi terkini di masyarakat terhadap upaya penyusunan setiap rancangan peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan mudah diterapkan di masyarakat merupakan salah satu pilar utama bagi penyelenggaraan suatu negara.¹⁴

Hal-hal di atas sebenarnya telah diperkuat di dalam ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang menyebutkan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas: pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kesusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan yang notabenenya kesemua asas tersebut mencerminkan setiap butir pada sila-sila yang terkandung di dalam

¹³ W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009, hlm. 90.

¹⁴ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undang, Dasar-dasar dan*

Pancasila. Pertanyaan selanjutnya apakah setiap perancang produk peraturan perundang-undangan telah memperhatikan asas-asas tersebut pada proses penyusunan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat.

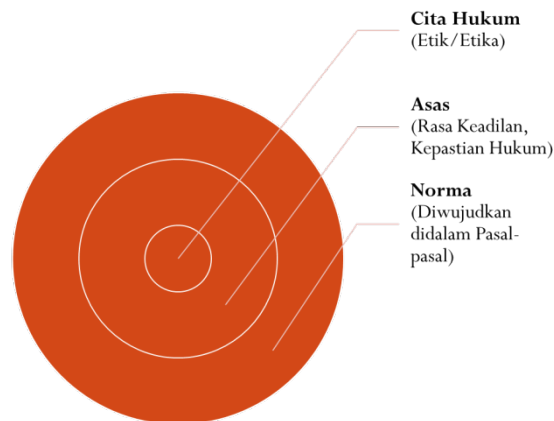
Asas-asas hukum di atas sesungguhnya berfungsi untuk menafsirkan aturan-aturan hukum dan memberikan pedoman bagi suatu perilaku, sekalipun tidak secara langsung sebagaimana terjadi dengan norma-norma perilaku. Asas-asas hukum menjelaskan dan menjustifikasi norma-norma hukum, yang didalamnya terkandung (tertumpu) nilai-nilai ideologis tertib hukum.¹⁵

Selanjutnya, yang menjadi pertanyaan juga dalam penulisan makalah yang berjudul Implementasi Nilai-Nilai Pancasila Sebagai Dasar Negara Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya ini adalah apakah nilai-nilai Pancasila tersebut sudah diimplementasikan pada setiap penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan mulai pada level pusat sampai dengan level daerah?. Mengingat banyaknya pengujian terhadap Undang-Undang dengan Undang-Undang Dasar di Mahkamah Konstitusi, maupun pengujian peraturan perundang-undangan lainnya terhadap Undang-Undang di Mahkamah Agung, tentulah dapat dipahami bahwa masih terdapat beberapa perancang produk hukum peraturan perundang-undangan yang belum secara maksimal menjadikan Pancasila sebagai dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Norma-norma maupun nilai-nilai yang terkandung didalam Pancasila semestinya dapat dielaborasi dalam bentuk Pasal-pasal dalam setiap penyusunan peraturan perundang-undangan sehingga dapat mencerminkan nilai-nilai yang hidup didalam masyarakat itu sendiri. Bukankah "*The Founding Father*" kita menggali nilai-nilai Pancasila dari kehidupan masyarakat itu sendiri melalui proses yang panjang. Sehingga dengan demikian jika Pancasila dijadikan dasar dalam setiap proses penyusunan peraturan perundang-undangan akan dengan mudah untuk

¹⁵, hlm. 164.

diterima oleh setiap lapisan masyarakat, karena sesungguhnya nilai-nilai tersebut merupakan nilai-nilai yang hidup, tumbuh dan berkembang dimasyarakat itu sendiri. Berikut dapat dilihat gambar sebagaimana dimaksud di atas.



Bagan 2. Kedudukan Cita Hukum

Untuk selanjutnya, pembangunan sistem hukum Indonesia seharusnya mengarah kepada cita negara (*staatsidee*) Indonesia yang sejauh mungkin harus dibangun secara khas dalam arti tidak meniru paham individualisme-liberalisme yang justru telah melahirkan kolonialisme dan imperialisme yang harus ditentang, ataupun paham kolektivisme ekstrim seperti yang diperlihatkan dalam praktek di lingkungan negara-negara sosialis-komunis. Dengan kata lain, semangat yang melandasi pemikiran para pendiri Republik Indonesia adalah semangat sintesis, semangat untuk melakukan kombinasi atau semangat untuk menciptakan suatu paham baru, yakni paham yang berlandaskan Pancasila.¹⁶

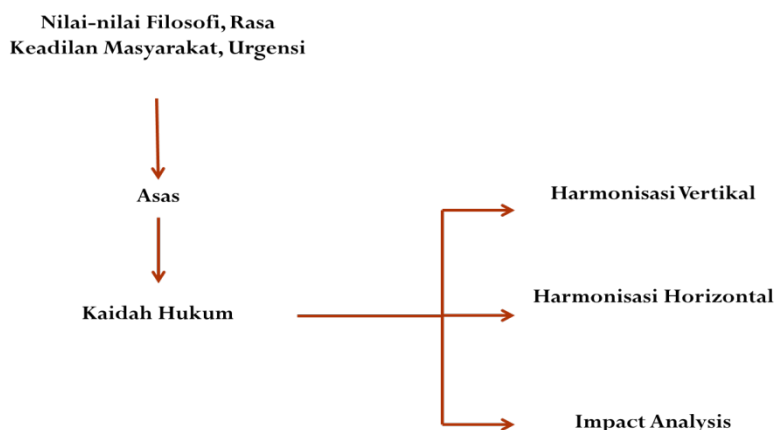
Jika hal demikian dilakukan tentunya akan menyebabkan hukum dapat berlaku secara filosofis yakni produk hukum itu harus mencerminkan sistem nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat maupun secara sosiologis sebagai regulasi yang mencerminkan kenyataan yang hidup didalam masyarakat dan

¹⁶Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara : Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 3.

apabila efektif ini dikarenakan karena norma maupun nilai-nilai hukum yang terkandung didalam peraturan perundang-undangan yang dibuat sesuai dengan kenyataan yang hidup didalam masyarakat.

Perlu dicatat, bahwa filsafat atau pandangan hidup sesuatu bangsa tiada lain berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut, moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi. Di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik.¹⁷

Untuk itu, semangat untuk meng-internalisasi nilai-nilai Pancasila dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan sesungguhnya sudah tercermin sejak awal melalui proses penyusunan Naskah Akademik peraturan perundang-undangan dimana dalam penyusunan naskah akademik peraturan perundang-undangan mengisyaratkan untuk menyajikan landasan filosofis maupun sosiologis dari setiap peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk. Semestinya, nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila harus digali secara lebih rinci dalam pembahasan terhadap landasan filosofis maupun sosiologis dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat dilihat pada bagan Analisis Produk Regulasi berikut ini:



Sumber: W. Riawan Tjandra, 2009: 80

¹⁷ Solly Lubis, *Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, Mandar Maju, Bandung, 2009, hal. 16-17.

Pengembangan hukum nasional Indonesia merupakan suatu hal yang mau tidak mau mesti dilakukan oleh pemerintah dalam rangka membentuk hukum nasional yang mengakar ke seluruh lapisan masyarakat. Pengembangan hukum nasional Indonesia yang saat ini sangat dipengaruhi oleh unsur-unsur luar sedapat mungkin untuk tetap mempertahankan sumber-sumber hukum materil dari hukum-hukum Indonesia. Pengembangan hukum nasional yang menitik beratkan kepada semangat ke-indonesia-an dan citarasa Indonesia hanya dapat dilakukan dengan konsensus dari seluruh elemen bangsa.¹⁸

C. Penutup

Norma-norma maupun nilai-nilai yang terkandung didalam Pancasila semestinya dapat dielaborasi dalam bentuk Pasal-pasal dalam setiap penyusunan peraturan perundang-undangan sehingga dapat mencerminkan nilai-nilai yang hidup didalam masyarakat itu sendiri. Bukankah “*The Founding Father*” kita menggali nilai-nilai Pancasila dari kehidupan masyarakat itu sendiri melalui proses yang panjang. Sehingga dengan demikian jika Pancasila dijadikan dasar dalam setiap proses penyusunan peraturan perundang-undangan akan dengan mudah untuk diterima oleh setiap lapisan masyarakat, karena sesungguhnya nilai-nilai tersebut merupakan nilai-nilai yang hidup, tumbuh dan berkembang dimasyarakat itu sendiri.

D. Daftar Pustaka

Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah*, Kencana, Jakarta, 2009.

Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta. 2006.

¹⁸ Oksep Adhayanto, *Loc. Cit.*

- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara : Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- Oksep Adhayanto, *Rekonstruksi Nilai-Nilai Masyarakat Lokal dalam Semangat Otonomi Daerah Menuju Penguatan Sistem Hukum Nasional*, Jurnal Perbatasan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Maritim Raja Ali Haji, 2014.
- Riyanto Astim, *Teori Konstitusi*, Yapemdo, Bandung, 2006.
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Sekjend MPR RI, Jakarta, 2012.
- Solly Lubis, *Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, Mandar Maju, Bandung, 2009.
- W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009.
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Rajawali Press, Jakarta, 2009.