

MENEGASKAN PANCASILA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Zainal Aris Masruchi¹

Received: 23 Agustus 2020 | Accepted: 15 Oktober 2020 | Published: 07 Desember 2020

¹ Sekolah Tinggi Agama Islam Darul Ulum Banyuwangi, Indonesia; arismasruchi123@gmail.com

Abstract: Pancasila has established itself as one of the linking media in social, national, and state life in Indonesia as the fundamental tenet of the Indonesian people. The five guiding principles of Pancasila fortify the base of Indonesian state life against internal and external attacks. Pancasila must be included in the category of substantive legal sources for the construction of legal settlements in the legal environment, particularly in the establishment of legal settlements. When addressing the intellectual and sociological underpinnings of the legislative process, it appears that the principles of Pancasila need to be examined in greater detail.

Keywords: *Pancasila, State of Law, Legislation.*

Pendahuluan

Negara Indonesia adalah Negara Hukum, begitulah tertulis dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut UUD NRI 1945 sebagai Konstitusi Negara Republik Indonesia. Ciri negara hukum menurut Montesquieu adalah adanya perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM), ditetapkannya ketatanegaraan suatu negara, dan adanya pembatasan kekuasaan negara dan kewenangan organ-organ negara. Beda halnya dengan Sudargo Gautama yang menyebutkan bahwa ciri negara hukum adalah adanya pembatasan kekuasaan negara

<https://doi.org/10.59943/economic>

Publisher's Note: Program Studi Ekonomi Syariah Sekolah Tinggi Agama Islam Darul Ulum Banyuwangi, Indonesia stays neutral with regard to jurisdictional claims in published maps and institutional affiliations.



Copyright: © 2023 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

terhadap perorangan, maksudnya adalah negara tidak dapat sewenang-wenang, kemudian adanya asas legalitas, dan adanya pemisahan kekuasaan.

Didalam UUD NRI 1945 dapat dilihat konsep negara hukum Indonesia yang menjealaskan bahwa negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechstaat*), bukan hanya berdasarkan kekuasaan belaka. Selanjutnya dalam UUD 1945 tersebut menerangkan bahwa pemerintah berdasarkan atas system konstitusional (hukum dasar) tidak bersifat (absolutisme (kekuasaan yang terbatas), karena kekuasaan eksekutif dan administrasi di Indonesia berada dalam satu tangan, yaitu ada pada presiden. Artinya bahwa administrasi dalam menjalankan tugasnya dibatasi oleh peraturan perundang-undangan.

Tipe negara hukum dibagi menjadi dua, yang pertama adalah negarahukum Eropa Kontinental dan yang kedua adalah negara hukum Anglo Saxon. Negara hukum eropa kontinental adalah negara yang menggunakan peraturan perundang-undanga sebagai sumber utama, sedangkan negara hukum Anglo Saxon merupakan negara yang menggunakan putusan hakim atau yurisprudensi sebagai sumber utama. Dalam perkembangannya perbedaan tersebut tidaklah menjadi hal yang sangat fundamental lagi karena banyak negara yang menganut sistem hukum eropa kontinental yang mulai juga menggunakan putusan hakim atau yurisprudensi sebagai sumber hukum. Begitu pula sebaliknya banyak pula negara-negara yang menganut Anglo Saxon yang menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum.

Indonesia merupakan negara yang boleh dikatakan menganut sistem hukum eropa kontinental namun dalam beberapa hal sumber hukum di Indonesia juga merujuk pada putusan hakim atau yurisprudensi. Sesuai dengan ciri negara hukum eropa kontinental yang mengartikan hukum adalah undang-undang, di Indonesia banyak sekali peraturan perundang-undangan. Sistem Civil Law mempunyai tiga karakteristik, yaitu adanya kodifikasi, hakim tidak terikat kepada preseden sehingga undang-undang menjadi sumber hukum yang terutama, dan sistem peradilan bersifat inkuisitorial. Karakteristik utama yang menjadi dasar sistem Hukum Civil Law adalah hukum memperoleh kekuatan mengikat, karena diwujudkan dalam peraturan-peraturan yang berbentuk undang-undang dan tersusun secara sistematis di dalam kodifikasi. Karakteristik dasar ini dianut mengingat bahwa nilai utama yang merupakan tujuan hukum adalah kepastian hukum. Kepastian hukum hanya dapat diwujudkan kalau tindakan-tindakan hukum manusia dalam pergaulan hidup diatur dengan peraturan-peraturan hukum tertulis. Dengan tujuan

hukum itu dan berdasarkan sistem hukum yang dianut, hakim tidak dapat leluasa menciptakan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat umum. Hakim hanya berfungsi menetapkan dan menafsirkan peraturan-peraturan dalam batas-batas wewenangnya. Putusan seorang hakim dalam suatu perkara hanya mengikat para pihak yang berperkara saja. Karakteristik kedua pada sistem Civil Law tidak dapat dilepaskan dari ajaran pemisahan kekuasaan yang mengilhami terjadinya Revolusi Perancis. Menurut Paul Scolten, bahwa maksud sesungguhnya pengorganisasian organ-organ negara Belanda adalah adanya pemisahan antara kekuasaan pembuatan undang-undang, kekuasaan peradilan, dan sistem kasasi adalah tidak dimungkinkannya kekuasaan yang satu mencampuri urusan kekuasaan lainnya. Penganut sistem Civil Law memberi keleluasaan yang besar bagi hakim untuk memutus perkara tanpa perlu meneladani putusan-putusan hakim terdahulu. Yang menjadi pegangan hakim adalah aturan yang dibuat oleh parlemen, yaitu undang-undang. Karakteristik ketiga pada sistem hukum Civil Law adalah apa yang oleh Lawrence Friedman disebut sebagai digunakannya sistem Inkuisitorial dalam peradilan.

Peran peraturan perundang-undangan bagi negara penganut negara hukum eropa kontinental adalah sangat penting. Adanya begitu banyak peraturan perundang-undangan tidak lain hanya untuk menjamin terwujudnya keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Karena sesuai dengan amanah konstitusi pada alinea ke empat yakni dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, maka tujuan dari adanya peraturan perundang-undangan secara luas untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan yang merata bagi seluruh rakyat Indonesia. Peraturan perundang-undangan selalu mengandung norma-norma hukum yang di idealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat kearah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan (Anggono, 2015). Karena itu peraturan perundang-undangan dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofi yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dalam kenyataan (Jimly, 2006).

Di Indonesia proses pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam satu undang-undang yakni undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Undang-undang nomor 12 tahun 2011 merupakan penyempurnaan dari undang-undang sebelumnya yakni undang-undang

nomor 10 tahun 2014, karena dalam undang-undang nomor 10 tahun 2004 dirasa masih multitafsir dan terdapat kerancuan, ketidak konsistenan penulisan rumusan dan memang dirasa perlu adanya perubahan dan penambahan materi baru dalam undang-undang tersebut. Dalam undang-undang yang baru pancasila secara jelas disebutkan sebagai sumber dari segala sumber hukum negara, yang memiliki arti dalam setiap peraturan perundang-undangan harus terilhami oleh nilai-nilai yang terkandung dalam pancasila, namun pada kenyataannya masih saja ditemukan peraturan perundang-undangan yang seakan terbebas dan tidak terilhami oleh nilai-nilai pancasila yang tentunya menyimpangi ketentuan bahwa pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara. Jika dibiarkan secara terus menerus ini akan mengancam kebersamaan persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia. Munculnya perda-perda yang mengandung unsur sara menjadi bukti bahwa dalam pembentukannya secara jelas tidak menjadikan pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal ini Perda. Menanggapi hal tersebut perlu tentunya untuk lebih mempertegas dan memperjelas posisi pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Hasil dan Pembahasan

Menurut Darmodihardji, Dardji dalam Kurnisar (2012) perundang-undangan merupakan cerminan cita-cita kolektif dalam suatu bangsa atau dapat dikatakan cerminan ideologi suatu bangsa, maka tentunya ideologi menempati poros utama atau norma tertinggi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Perihal Norma hukum, Hans Nawiasky menggunakan hirarkisitas hukum dapat terbagi menjadi 4 (empat) tingkatan, yaitu :

1. *Staatsfundamentalnorm* berupa norma dasar bernegara atau sumber dari segala sumber hukum;
2. *Staatsgrundgesetz* yang berupa hukum dasar yang apabila dituangkan dalam dokumen negara menjadi konstitusi atau *vervassung*;
3. *Formelegetzete* atau undang-undang formal yang pada peraturan tersebut dapat ditetapkan suatu ketentuan yang bersifat imperative, dalam pengertian pelaksanaan maupun sanksi hukum;

4. *Verordnung en dan autonome satzungen* yakni aturan-aturan pelaksana dan peraturan yang otonom, baik yang lahir dari delegasi maupun atribusi.

Jika disederhanakan inti dari konsep *Staatsfundamentalnorm* yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky adalah adanya pembagian pembagian kelompok – kelompok atau tingkatan. *Staatsfundamentalnorm* merupakan norma hukum yang paling atas atau pertama, *Staatsfundamentalnorm* tidak terbentuk melalui peraturan hukum di atasnya atau yang lebih tinggi lagi melainkan ia telah ada dan ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum atau peraturan-peraturan perundang-undangan dibawahnya.

Melihat konsep yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky, jika dilihat dan diterapkan dalam sistem norma hukum diindonesia maka akan ditemui berlakunya norma-norma hukum yang berlapis-lapis atau berjenjang. *Staatsfundamentalnorm*, merupakan Pancasila sebagai ideologi dan nilai – nilai serta cita-cita luhur bangsa Indonesia yang sudah ada dan melekat pada rakyat Indonesia. Disinilah letak pancasila dikatakan sebagai sumber dari segala sumber hukum diindonesia. *Grundnorm* merupakan sebutan lain dari istilah pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm*. Pada posisi ini pancasila tidak dapat dijadikan sebagi hukum yang dapat mengikat secara langsung karena pada hakekatnya pancasila merupakan nilai-nilai atau cita-cita luhur bangsa Indonesia yang hendaknya isi dan nilai-nilai yang terkandung didalamnya dapat mengilhami setiap peraturan perundang-undangan yang ada. Pada pasal 7 ayat 1 Undang-undang nomor 12 tahun 2011 disebutkan bahwa terdapat jenis dan herarki peraturan perundang-undangan yang terdiri atas Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang - Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Melihat jenis dan hierarki Peraturan Perundang Undangan tersebut jika di kaitkan dengan hierarkisitas norma hukum yang dikemukakan oleh Hansnawiasky hanya dapat ditemukan poin 2, 3, dan 4 saja. Poin dua menjelaskan tentang *Staatsgrundgezetze* yakni berupa hukum dasar suatu negara atau konstitusi suatu negara (*vervassung*) hal ini dapat dilihat dalam jenis dan heararki Peraturan Perundang Undangan menempatkan Undang - Undang Dasar pada posisi paling tinggi. Pada posisi kedua setelah Undang - Undang

Dasar Negara Republik Indonesia 1945 ditempati oleh *FormeleGesetze* atau undang-undang formal yang pada peraturan tersebut dapat ditetapkan suatu ketentuan yang bersifat *imperative*, dalam pengertian pelaksanaan maupun sanksi hukum, dalam posisi ini hukum positif negara berada. Pada posisi ketiga di tempati oleh *Verordnung en* dan *autonome Satzungen* yakni aturan-aturan pelaksana dan peraturan yang otonom, baik yang lahir dari delegasi maupun atribusi pada posisi ini diduduki oleh peraturan daerah. Bukan suatu hal yang mudah untuk mentransformasikan nilai – nilai Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* dalam pembentukan Peraturan Perundang Undangan.

Selain dalam tataran proses teknis pembentukan Peraturan Perundang Undangan yang sudah di atur dalam Undang – Undang 12 Tahun 2011 peran dari penyusun atau perancang Peraturan Perundang Undangan merupakan hal yang sangat penting, hal ini berhubungan dengan pengejawantahan nilai – nilai Pancasila sebagai *Grundnorm*.

Pembentukan Peraturan Perundang Undangan tidak dapat dilepaskan dari landasan pembentukan Peraturan Perundang Undangan. 3 hal yang menjadi landasan tersebut yang pertama adalah, landasan yang bersifat filosofis yang didasari cerminan dari cita – cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai – nilai luhur dan filosofis yang hendak di wujudkan bersama oleh masyarakat, negara, dalam kehidupan sehari – hari. Oleh karena itu cita – cita filosofis yang terkandung dalam Undang – Undang itu hendaklah mencerminkan cita – cita filosofis yang dianut masyarakat bangsa yang bersangkutan itu sendiri. Landasan filosofis penting guna menghindari pertentangan Peraturan Perundang Undangan yang dirancang atau di bentuk dengan nilai – nilai hakiki dan luhur yang hidup di tengah – tengah kehidupan masyarakat seperti nilai – nilai agama, etika, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan, tradisi, kebiasaan, kesepakatan/kesepakatan, adat istiadat, konvensi, dan lainnya. Hukum yang baik mencerminkan nilai – nilai yang hidup dalam masyarakat (Riyanto, 2015).

Yang kedua adalah landasan yang bersifat sosiologis, setiap norma hukum yang di tuangkan dalam Peraturan Perundang – undangan haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Karena itu dalam konsideran harus dirumuskan dengan baik pertimbangan – pertimbangan yang bersifat empiris sehingga suatu gagasan normatif yang dituangkan dalam

Peraturan Perundang – undangan benar – benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat (Asshiddiqie Jimly, 2006). Yang ketiga adalah landasan yang bersifat yuridis yakni ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum bagi pembuatan suatu peraturan. Landasan yuridis dalam pembentukan Peraturan Perundang – undangan harus memiliki dasar keabsahan baik, dasar keabsahan yang bersifat formal maupun keabsahan yang bersifat material. Dasar keabsahan yang bersifat formal terkait dengan prosedur atau tata cara pembentukan Peraturan Perundang – undangan. Dasar keabsahan yang bersifat material terkait dengan isi substansi atau materi muatan dalam suatu Peraturan Perundang – undangan (Anggono, 2015).

Berdasarkan dari tiga hal landasan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut nilai-nilai pancasila hanya dapat terejawantahkan dalam peraturan perundang-undangan melalui landasan filosofis, yang terdapat dalam konsideran. Dalam penulisyapun nilai-nilai pancasila sebagai pandangan hidup dan ideologi bangsa Indonesia tidak langsung secara jelas ditulis nilai-nilai apa dari pancasila yang menjadi acuan atau yang melandasi perlunya dibentuk peraturan perundang-undangan tersebut. Dapat dilihat dalam lampiran dua Undang-undang nomor 12 tahun 2011 bagian pembukaan nomor 18 dan 19, pada nomor 18 dikatakan bahwa konsideran memuat tentang uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Selanjutnya pada nomor 19 dijelaskan pula secara jelas bahwa pokok-pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut memuat unsur secara berurutan mulai dari filosofis, sosiologis dan yuridis. Pengejawantahan nilai-nilai pancasila yang ditulis secara tersirat dalam konsideran peraturan perundang-undangan sebagai landasan filosofis tentunya belum mencerminkan bahwa pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Menegaskan kembali nilai-nilai pancasila dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan hal yang harus dilakukan. Landasan filosofis yang dimaksud harus secara jelas merujuk pada nilai-nilai pancasila atau secara langsung merujuk pada satu sila dalam pancasila yang isi dari sila tersebut benar-benar berkorelasi terhadap peraturan perundang-undangan yang dibuat.

Melihat pengaplikasian undang-undang nomor 12 tahun 2011 yang menyatakan pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara seakan hanya sebagai acuan

secara umum saja dan tidak mendasar. Jika dalam struktur hierarki Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menempati posisi yang paling atas sebagai konstitusi negara yang memiliki sifat secara umum dalam pengaturan di setiap pasal dan batang tubuhnya maka Pancasila tentunya menduduki posisi paling atas dalam kaitannya sumber hukum yang paling utama, karena Pancasila merupakan falsafah hidup bangsa yang berisikan cita-cita luhur serta nilai-nilai bangsa Indonesia secara.

Pancasila sila sendiri memang bukan aturan-aturan hukum dalam arti yang dapat dijadikan alat secara langsung untuk menjalankan maksud dan tujuan dari hukum itu sendiri, melainkan Pancasila merupakan inti dari tujuan hukum itu sendiri bagi bangsa Indonesia. Menjadikan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum melalui pengejawatahan nilai-nilainya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi suatu keharusan. Untuk mencapai tujuan bersama cita-cita luhur bangsa Pancasila yang masih berupa *grundnorm* atau meta norma harus diturunkan melalui peraturan perundang-undangan dibawahnya dan begitu pula sebaliknya peraturan perundang-undangan dibawahnya harus senantiasa menjadikan Pancasila melalui nilai-nilai yang terkandung didalamnya sebagai sumber segala sumber hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan Pancasila dalam kaitannya dengan kedudukannya di Undang-undang nomor 12 Tahun 2011 sangat terbatas. Amanah undang-undang yang menyatakan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara tidak dibarengi dengan peranannya secara jelas dalam proses terbentuknya peraturan perundang-undangan. Dapat dilihat Pancasila hanya digunakan dalam konsideran saja tidak ada peraturan lebih lanjut dalam Undang-undang nomor 12 tahun 2011 terhadap peranan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara apabila dalam prakteknya ditemukan adanya norma yang bertentangan dengan norma yang lain, adanya disharmoni antara peraturan satu dengan yang lainnya, atau bahkan terhadap peraturan perundang-undangan yang secara jelas dalam proses penyusunannya mengandung cacat materiil sehingga bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Melihat hal tersebut perlu rasanya lebih menegaskan dan memper jelas lagi peranan, posisi, dan fungsi Pancasila dalam pembentukan peraturan perundang-undangan serta tata hukum nasional. Demikian pentingnya kepentingan bersama untuk mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia dan menciptakan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kesimpulan

Dalam praktik penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pengejawantahan Pancasila sebagai ideologi bangsa dalam pembangunan hukum nasional merupakan hal yang tepat. Kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara merupakan *grundnorm* dalam sistem hukum Indonesia yang memberikan arah dan jiwa serta menjadi paradigma norma-norma dalam Konstitusi negara dan dari konstitusi negara dijadikan paradigma bagi peraturan hukum positif dalam hal ini peraturan perundang-undangan di Indonesia. Menyebutkan secara eksplisit nilai-nilai atau sila Pancasila dalam landasan yuridis yang relevan dengan peraturan perundang-undangan yang akan di buat adalah hal yang sangat baik sebagai jaminan awal bahwa undang-undang yang sedang di susun telah mengakomodir dan menjadikan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum.

References

- Jimly, Asshiddiqie. (2006). *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konpres.
- Anggono, Bayu Dwi. (2015). *Teori Hukum Dan Konstitusi*. Jember: UPT Penerbitan UNEJ.
- Darmodihardji, Dardji dalam Kurnisar, Pancasila Sumber Dari Segala Sumber Hukum Di Indonesia, *Jurnal Media Komunikasi FIS*, Vol 11, No.3, 2012.
- Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945